

ISSN 1659-2808

NÚMERO

5

Revista **DERECHO ELECTORAL**

TRIBUNAL SUPREMO DE ELECCIONES
San José, Costa Rica



**PRIMER
SEMESTRE
2008**

DIRECTOR

Luis Antonio Sobrado González

SUBDIRECTOR

Alejandro Bermúdez Mora

CONSEJO EDITORIAL

Luis Diego Brenes Villalobos (Coordinador)

Arlette Bolaños Barquero

Luis Bolaños Bolaños

Olivier López Jiménez

Mary Anne Mannix Arnold

Rocío Montero Solano

Juan Luis Rivera Sánchez

DISEÑO:

Alex González González

DIAGRAMACIÓN

Imprenta Nacional

Dirección URL

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

Para consultas, sugerencias y publicaciones:

bibliotecatse@tse.go.cr

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

Directorio Latindex (Catálogo)

Biblioteca del TSE (Indexación)

Programa Mundial Divulgación de Investigación

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

342.07

R

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

v

ISSN 1659-2808

Semestral

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

SITSE

Para distribución y canje:
BIBLIOTECA DEL TSE

ÍNDICE

PRESENTACIÓN

Pág. 1

AUTOR INVITADO

Jurisprudencia electoral, aporte para el fortalecimiento de la democracia

José Fernando Ojesto Martínez Porcayo

Pág. 5

APORTES DESDE EL TSE

Conyuntura electoral 2005-2006: lecciones aprendidas desde la perspectiva de la organización de los procesos electorales y la resolución de sus conflictos en Centroamérica y Panamá

Luis Antonio Sobrado González

Pág. 19

Resultados electorales ajustados. el caso de Costa Rica, elecciones presidenciales 2006

Zetty María Bou Valverde

Pág. 37

La negociación de la Reforma al Código Electoral costarricense

Hugo Picado León

Pág. 51

COLABORACIONES EXTERNAS

¿Quién ganó las elecciones autonómicas y municipales celebradas el 27 de mayo de 2007 en España?

Gema Sánchez Medero y Rubén Sánchez Medero

Pág. 77

La desaplicación de normas estatutarias por parte del Tribunal Supremo de Elecciones
Víctor Orozco Solano y Silvia Patiño Cruz
Pág. 95

Repaso histórico de los institutos de democracia semidirecta en Costa Rica
Rebeca García Pandolfi y Jessica González Montero
Pág. 109

La reforma realizada en el año 2002 al artículo 195 de la Constitución Política: la posibilidad de someter a referéndum una reforma constitucional
Esteban Alfaro Calderón y Paola Madriz Pérez
Pág. 133

SECCIÓN ESPECIAL: EL INSTITUTO DE FORMACIÓN Y ESTUDIOS PARA LA DEMOCRACIA (IFED)

Educación cívico-democrática y su abordaje a través del IFED
Luis Antonio Sobrado González
Pág. 147

Una iniciativa para el desarrollo de políticas de Estado en apoyo al fortalecimiento de los partidos político y la cultura cívica de Costa Rica (presentación en PowerPoint)
Carlos Sojo
Pág. 155

RESEÑA BIBLIOGRÁFICA:

Dos ensayos de derecho electoral
Alejandro Bermúdez Mora
Pág. 175

De elecciones y cuestionamientos a los resultados: el caso de los comicios costarricenses del 2006
Ronald Alfaro Redondo
Pág. 179

ANEXOS:

Cifras generales y datos relevantes del Referéndum 2007
Pág. 183

PRESENTACIÓN

Es motivo de profunda complacencia presentar el quinto número de la Revista de Derecho Electoral, con el cual celebramos nuestro segundo aniversario.

Abre este número como autor invitado el Dr. José Fernando Ojesto Martínez Porcayo, Exmagistrado del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación mexicano y consultor internacional, quien nos honra con un artículo en el que analiza el significado de la jurisprudencia electoral y su rol en el fortalecimiento de la democracia, particularizándolo para el caso de procesos electorales conflictivos o con resultados estrechos.

La sección de “Aportes desde el TSE” incluye un artículo del Magistrado Luis Antonio Sobrado que repasa las lecciones aprendidas por los organismos electorales centroamericanos durante el bienio 2005-2006. La Magistrada Zetty Bou Valverde aporta un estudio de caso sobre los resultados electorales ajustados en las elecciones presidenciales costarricenses de 2006, con especial interés en el análisis del manejo de la comunicación política por parte del TSE. Además, Hugo Picado León nos ofrece un texto referente a las reformas electorales que ha experimentado el Código Electoral desde su promulgación hasta la fecha, como marco de análisis del actual proyecto que tramita la Comisión Especial de Reformas Electorales y Partidos Políticos.

En la sección “Colaboraciones externas” contamos con un interesante análisis de Gema Sánchez Medero y Rubén Sánchez Medero sobre el resultado de las elecciones autonómicas y municipales españolas del 27 de mayo de 2007, con el propósito de determinar cuáles partidos se vieron más favorecidos. Víctor Orozco Solano y Silvia Patiño Cruz aportan un estudio sobre la desaplicación de normas estatutarias consideradas inconstitucionales por parte del Tribunal



Supremo de Elecciones costarricense y sobre la posible intromisión en las competencias de la Sala Constitucional. Por su parte, Rebeca García Pandolfi y Jessica González Montero realizan un repaso histórico de los institutos de democracia semidirecta en Costa Rica, en particular del plebiscito, el referéndum, la consulta y la iniciativa popular. Finalmente, contamos con un artículo de Esteban Alfaro Calderón y Paola Madriz Pérez, sobre la reforma realizada en el año 2002 al artículo 195 de la Constitución Política costarricense, referente a la posibilidad de someter a referéndum una reforma constitucional aprobada en primera legislatura y antes de la segunda, si dos terceras partes de la Asamblea Legislativa así lo acuerda.

En este número incluimos una sección especial sobre el Instituto de Formación y Estudios para la Democracia (IFED), que contiene una ponencia del Magistrado Luis Antonio Sobrado referente a la educación cívico-democrática y su abordaje a través del IFED, así como una presentación en “power point” del investigador y académico Carlos Sojo sobre la formación política como condición de la democracia.

En “Reseña bibliográfica” se comenta el libro de Alejandro Bermúdez Mora, intitulado “Dos ensayos de derecho electoral” y el informe final realizado para el Estado de la Nación por el investigador Ronald Alfaro Redondo, sobre los cuestionamientos a los resultados de las elecciones costarricenses de 2006.

Finalmente, en la sección de “Anexos” se incluyen cifras generales y datos relevantes del Referéndum 2007.

Estamos convencidos que este número renovará el interés de los lectores de la Revista, porque les estamos ofreciendo análisis serios e incisivos de temas de indudable actualidad y pertinencia académica que, en conjunto, logran un adecuado balance entre lo teórico y el estudio de casos concretos y combinan el análisis del fenómeno electoral costarricense con algunas miradas hacia nuestro entorno hispanoamericano.

San José, 24 de enero de 2008.

La Dirección.



Autor
INVITADO





JURISPRUDENCIA ELECTORAL, APOORTE PARA EL FORTALECIMIENTO DE LA DEMOCRACIA*

José Fernando Ojesto Martínez Porcayo**

Nota del Consejo Editorial

Recepción: 7 de enero, 2008.

Revisión, corrección y aprobación: 18 de enero, 2008.

Resumen: Ofrece un amplio análisis doctrinal sobre jurisprudencia electoral, partiendo de su definición técnica, hasta abarcar los dilemas prácticos y éticos derivados de la misma. Específicamente se analiza el papel de la jurisprudencia electoral mexicana en el caso de procesos electorales conflictivos o marcados por resultados electorales muy estrechos.

Palabras claves: Jurisprudencia electoral / Resoluciones electorales / Sentencia / Jurisdicción electoral / Justicia electoral / Organismos electorales / Tribunales electorales.

Abstract: The article provides a theoretical comprehensive analysis about electoral case law from its technical definition up to the ethical and practical dilemmas derived from such case law. It analyzes specifically the role of Mexican Electoral case law in concrete conflictive or marked by tide electoral results.

Key words: Key words: Electoral case law/ Electoral decisions/ Veredict / Electoral justice/ Electoral agencies/ Electoral Tribunals

* Ponencia presentada en la XXI Conferencia de la Asociación de Organismos Electorales de Centroamérica y del Caribe (Protocolo de Tikal, Ciudad de San Salvador, 25 de junio de 2007). Publicada con la autorización de IIDH-CAPEL.

** Exmagistrado del Tribunal Federal Electoral de México y Consultor de IIDH-CAPEL.



I. ¿QUÉ ES, CÓMO CAMBIA, PARA QUÉ SIRVE, QUÉ EFECTO TIENE Y CÓMO EVOLUCIONA LA JURISPRUDENCIA EN LOS REGÍMENES Y EN LOS ORGANISMOS ELECTORALES?

1. ¿Qué es la Jurisprudencia? Definición técnica:

Es una fuente del derecho, es decir, un proceso de creación de las normas jurídicas.

La palabra jurisprudencia posee dos acepciones distintas¹. En una de ellas equivale a ciencia del derecho o teoría del orden jurídico positivo (Ulpiano la define como *rerum divinarum atque humanarum noticia, justi atque injusti scientia. Vera non simulata philosophia*)². En la otra sirve para designar el conjunto de principios y doctrinas contenidos en las decisiones de los tribunales.

De Diego³ señala lo siguiente:

“la práctica normal del derecho llevada a cabo coactivamente por los órganos del Estado constitucionalmente ordenadas al restablecimiento del derecho, a su cumplimiento forzoso previa declaración concreta del mismo, es donde se vincula especialmente la formación de la jurisprudencia, porque la aplicación del derecho incumbe a los tribunales como órganos específicos de esa función y de aquí que la jurisprudencia se refiera per eminentiam a la actividad de los jueces y tribunales”.

Sin embargo, el Doctor Juan Carlos Smith⁴ dice que la jurisprudencia puede ser dictada tanto por órganos judiciales como administrativos. Que los pronunciamientos de estos órganos constituyen el llamado Derecho Judicial en cuanto comprende a los fallos y sentencias emanados de los jueces y tribunales judiciales o bien denominado Derecho Jurisprudencial Administrativo en cuanto involucra a las resoluciones finales de los tribunales administrativos.

Desde este punto de vista podríamos decir que la jurisprudencia puede provenir de diversas fuentes, dependiendo del aplicador de la ley.

Por lo que respecta a la obligatoriedad que tiene para determinados órganos las normas jurisprudenciales es posible distinguir dos sistemas:

a) El de la obligatoriedad instituida. En este se determina que los precedentes jurisprudenciales emanados de órganos de jerarquía superior son obligatorios para los órganos

1 García Máñez, Eduardo. Introducción al Estudio del Derecho. Ed. Porrúa, México 1993 pp 68 y 516.

2 El conocimiento de las cosas humanas y divinas. La ciencia de lo justo y de lo injusto.

3 De Diego, Clemente F., La jurisprudencia como fuente del Derecho. Madrid 1925. p 46.

4 Smith, Juan Carlos Et al en, Enciclopedia Jurídica Omeba, Driskil S.A., Argentina 1978. T XVII p. 621.



inferiores. Esto sucede cuando la ley establece la existencia de un tribunal de casación o de control de la legalidad con el objeto de verificar todas las decisiones judiciales acerca de determinada materia o también aquellos sistemas en los cuales se admite consuetudinariamente la obligatoriedad de los precedentes. Como en el caso del sistema jurisprudencial del *common law* que es la parte más importante y significativa del Derecho anglo-estadounidense.

b) De la unidad científica. Este sistema se funda en la conveniencia de uniformar las decisiones a fin de mantener, dentro de los lineamientos generales, un orden interpretativo, propósito que tiende, en definitiva a la concreción de un fundamental valor jurídico.

Como se observa, el carácter obligatorio de la jurisprudencia varía de forma sustancial de un país a otro, de acuerdo, precisamente, al sistema que cada uno de sus ordenamientos acoja sobre el particular.

2. La importancia de la Función Jurisdiccional en el Estado constitucional democrático de derecho:

Es una premisa del Estado constitucional democrático de derecho, que todos los órganos del poder público se encuentren sometidos invariablemente a la Constitución.

En el Estado democrático existe un arreglo constitucional, político y social de limitaciones del poder, para evitar el despotismo y la arbitrariedad que su concentración produce. Tiene el objetivo de lograr que quien gobierne sea responsable y rinda cuentas a los gobernados y estos determinen la forma en que será ejercitado el poder.

Dentro de las funciones institucionales de control del poder ha surgido la existencia de tribunales dotados de facultades para controlar la constitucionalidad de los actos y resoluciones de las autoridades administrativas, así como de las normas jurídicas de carácter general aprobadas por los cuerpos legislativos. Como dice el maestro Jesús Orozco Henríquez⁵ este es un rasgo central del constitucionalismo moderno. Por eso es importante dar cuenta del papel que les toca desempeñar a los tribunales en los países con democracias constitucionales también llamadas democracias liberales, esto es así porque “no hay derecho sin jurisdicción, ni Estado de Derecho sin independencia judicial, ni derechos sin jueces”.⁶

Ferrajoli⁷ ha advertido el peligro de concebir la democracia como un régimen basado en un conjunto de reglas que aseguran el poder omnímodo de la mayoría. De igual forma Sartori ha acuñado la frase “tiranía de las mayorías” para describir una patología de la democracia cuando se le concibe como regla mayoritaria, sin respeto a los derechos de las minorías.⁸

5 Orozco Henríquez, J, Jesús, et al. Jurisprudencia, Compilación Oficial, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, México 2005 pp XXXV y sigs

6 Aragón Reyes, Manuel, El juez ordinario entre legalidad y constitucionalidad, aut. Cit. por Orozco Henríquez op. Cit. P. XXXIX.

7 Ferrajoli, Luigi, Hacia una teoría jurídica de la democracia, Ibid.

8 Sartori, Giovanni, ¿Qué es la Democracia?, Tribunal Federal Electoral, IFE. México 1993 pp 13 y sigs.



Bajo esta concepción, diversas corrientes filosófico - jurídicas han establecido que existe una franja de derechos fundamentales que no pueden ser limitados ni aún por el poder legislativo, son los principios y reglas que constituyen “las normas sustanciales de la democracia” e implican un límite a los poderes de la mayoría, toda vez que deben estar sustraídos de su esfera de competencia. Tales derechos, dice Ferrajoli, sólo pueden ser expandidos, nunca restringidos, ni *afortiori suprimidos*.

Manuel Atienza, señala que en los últimos años se ha desarrollado una nueva concepción de, y para el derecho de los Estados Constitucionales. Entre algunos de los rasgos de esta concepción destacan:⁹

- i) El reconocimiento de la importancia de los principios- además de las reglas- como un componente esencial del orden jurídico.
- ii) La incorporación del modelo del constitucionalismo o garantista, lo que implica, entre otras consecuencias, concebir la validez jurídica en términos sustantivos, y no simplemente formales.
- iii) Una nueva idea de sujeción a la ley, ya no como sujeción a la letra de la ley sino una sujeción a la “ley válida”, es decir conforme con la Constitución (y sus principios) y,
- iv) La atención creciente a la argumentación jurídica, es decir la necesidad de que los fallos judiciales estén fundados en razones, “como característica esencial de una sociedad democrática en la que el poder es el que se somete a la razón, y no la razón al poder.

La relevancia de la función jurisdiccional en los países democráticos, también se puede apreciar a la luz de la filosofía básica de la doctrina de la separación de poderes, que no sólo busca oponer un poder a otro sino “multiplicar los lugares a los cuales un ciudadano puede recurrir en busca de desagravio a las ofensas que le fueron inferidas. En efecto dado que, el volumen y el quehacer de las ramas políticas del gobierno (es mayor), el poder judicial, es con frecuencia y en forma cada vez más creciente, el único sitio donde puede lograrse el desagravio, la multiplicación de los centros a los cuales los ciudadanos pueden recurrir para lograr un remedio jurisdiccional a tales agravios, una vez que se aplica en casos concretos la ley creada por la mayoría y se aprecian mejor sus efectos nocivos sobre ciertos sectores de la sociedad, contribuye a la adecuada tutela jurisdiccional de los derechos de las minorías, la salvaguarda de la Constitución y la consolidación de la democracia constitucional”.¹⁰

De esta forma el aplicador de la ley, particularmente el juez constitucional, asume un papel de garante de los principios y derechos fundamentales sustancialmente contenidos en la Constitución, y somete a todos y cada uno de los órganos del poder público a sus respectivos límites legales, legitimando así la función jurisdiccional en una democracia.

9 Atienza, Manuel, El sentido del Derecho, Barcelo Ariel 2001, Pág. 309 y sigs ibidem.

10 Archibald Cox, The role of the Supreme Court in America Governement, New York, University Press, pp 114-115, ibidem.

3. De la importancia de la jurisprudencia:

Establecido que la función jurisdiccional desempeña un papel trascendente en la nueva concepción del Estado de Derecho que ha transitado del clásico Estado legislativo, donde regía básicamente la primacía de la ley, y en consecuencia, la omnipotencia de la mayoría que eventualmente conformaba el órgano legislativo, al Estado Constitucional, surgido después de la Segunda Guerra Mundial, en donde las normas constitucionales al considerar que incorporan principios y derechos fundamentales de carácter sustancial, sirven como límites y vínculos no sólo para el juez y las autoridades administrativas, sino incluso para las legislaturas, como es común en las democracias avanzadas y también habiendo sostenido que la jurisprudencia es una fuente de derecho, procede analizar la importancia de esta institución.

A. La espontaneidad de la creación jurisprudencial. Si esta surge de la fuente viva que implica el análisis reiterado de las disposiciones vigentes, en función de su aplicación a los casos concretos actuales, ella logra una actualización de la norma que la dinámica legislativa no puede alcanzar.

B. Su ejemplaridad. Al ser la jurisprudencia el conjunto de tesis derivadas de la solución reiterada de asuntos, constituyen un valioso material de orientación y enseñanza, que señala a los jueces, a las autoridades administrativas y a los ciudadanos la solución de la multiplicidad de cuestiones jurídicas que contemplan, que suplen las lagunas y las deficiencias del orden jurídico positivo y que pueden guiar al legislador en el sendero de la obra futura; y

C. La seguridad. A través del análisis concreto de casos se produce una pauta interpretativa que será aplicable a casos semejantes de igual forma, teniendo los justiciables, en los documentos en que se contengan las tesis jurisprudenciales, una fuente orientadora de la manera como se resolverá en el futuro cuestiones similares. Al respecto la jurisprudencia analítica norteamericana en voz del Juez Oliver Wendell Holmes¹¹ sostiene: "Por derecho entiendo la profecía de lo que los tribunales realmente harán, y nada con más pretensiones."

4. De los dilemas prácticos y éticos derivados de la jurisprudencia:

A. Amortización de los criterios jurisdiccionales. Por lo regular el órgano terminal de mayor jerarquía en la emisión de la jurisprudencia, difícilmente se encuentra obligado a la revisión de sus criterios surgidos por unificación, mientras que en los formados por reiteración suele pesar mucho la inercia, y con esto se cierra, de alguna manera, la posibilidad de diálogo y debate permanente sobre la tónica jurídica, y se pueden mantener inauditas a nuevas corrientes del pensamiento jurídico, lo que sólo encuentra remedio parcial, cuando los integrantes de estos órganos terminales, se mantienen alertas y sensibles al desarrollo del pensamiento y a

¹¹ Wendell, Colmes, Oliver, The Path of Law, Harvard Review, 1897, pp. 1575 y ss.



los cambios que surgen en la sociedad, lo que queda sujeto a las eventualidades y, al final de cuentas, a la voluntad unilateral de dichos funcionarios.¹²

B. Falta de legitimidad. En los países de derecho escrito, la legislación es la más rica, e importante de las fuentes del derecho. Bajo la doctrina de la soberanía, la función legislativa representa la voluntad popular.

En los países democráticos el pueblo se dicta sus leyes a través de representantes electos. Por eso, la fuente más legítima para crear normas es el proceso legislativo. Como establecimos anteriormente, la jurisprudencia puede ser interpretativa de preceptos poco claros o bien integradora en caso de las lagunas de la ley. Cuando los tribunales colman lagunas o resuelven casos no previstos por el legislador, no hay duda que crean normas, es decir, que realizan una tarea semejante a la legislativa, sin tener el respaldo democrático del sufragio y sin, por lo tanto, representar la voluntad popular.

Se puede argumentar que la validez de esta creación normativa jurisprudencial, se deriva del conocimiento jurídico, de la autoridad legal, científica y profesional del operador jurídico, sin embargo, siempre carecerá de la legitimidad democrática que favorece naturalmente al legislador.

Es común que las partes en conflicto, ataquen una resolución que no les favorece, diciendo que el tribunal legisló y que no aplicó puntualmente la ley.

Por eso, como lo señala Atienza, una función primordial del juez democrático es argumentar claramente su decisión y yo añadiría darle la máxima publicidad a efecto de sortear el análisis y debate público, sobretudo el especializado como es el del foro y la academia representada por los profesores e investigadores de la materia.

5. La jurisprudencia en materia electoral:

Si bien la jurisprudencia que emana de los tribunales abarca todo el sistema normativo de un país, en razón de la especialidad de la jurisprudencia electoral, el ámbito material se orienta, de modo natural, a los preceptos constitucionales y a las leyes, reglamentos y tratados que deben aplicarse para resolver los asuntos de dicha jurisdicción.¹³

Es importante recalcar que la jurisprudencia es un producto de la función jurisdiccional y que por lo tanto existe: Derecho Judicial y Derecho Jurisprudencial Administrativo. La Ley es la única que puede determinar qué órganos pueden crear jurisprudencia y para qué sujetos es

12 Castillo González, Leonel et al, Jurisprudencia y Tesis Relevantes, TRIFE, op cit, p. XXXII.

13 En el caso de México, los artículos constitucionales 34, 35, 36, 38 que regulan la calidad, derechos y obligaciones de los ciudadanos, 41 y 116 que determinan los derechos y obligaciones de los partidos políticos, las atribuciones de los órganos electorales y las facultades de los Estados miembros de la Federación en materia electoral. El Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, la Ley de Medios de Impugnación, en Materia Electoral, etc



obligatoria, de ahí que para su aplicación sea necesario invocarla aunque el operador de oficio deba conocerla.

Existen casos, como el mexicano, en donde en materia electoral, la función corresponde a dos instituciones: una encargada de la tarea administrativa de organizar las elecciones y otra cuya encomienda es resolver los conflictos que se deriven de los procesos comiciales. Si bien a ambas instituciones la ley les otorga tareas jurisdiccionales, la única que tiene la atribución de producir jurisprudencia obligatoria es el Tribunal Electoral. Por lo tanto, los criterios jurídicos que emanan de las resoluciones del Instituto Federal Electoral, órgano eminentemente administrativo, no constituyen jurisprudencia, aún y cuando puedan considerarse precedentes importantes que permitirán a los actores electorales prever la forma en que el órgano electoral entiende la ley y que seguramente aplicará en casos similares.

Es importante resaltar la diferencia entre un criterio administrativo y una jurisprudencia obligatoria.

El criterio administrativo no tiene la firmeza y la fuerza para obligar. La autoridad que lo dictó, lo puede abandonar y cambiar, sin ser necesario legalmente expresar razón alguna y sin incurrir en responsabilidad.

La jurisprudencia obligatoria, por lo regular sólo puede ser modificada a través de un procedimiento especial y estableciendo las razones y motivos para cambiar el criterio. El nuevo criterio no adquiere obligatoriedad sino a través del mismo procedimiento, en el caso de la reiteración, para que surja una nueva jurisprudencia.

Cuando la jurisprudencia es invocada por una de las partes, obliga al órgano a su aplicación.

En resumen, el establecimiento de la jurisprudencia produce seguridad jurídica, al tener la autoridad de declaración oficial del sentido de la norma, mientras que con el criterio administrativo no existe certeza de su aplicación, aún y cuando se haya vuelto un uso o costumbre, a menos que la ley otorgue a la práctica inveterada el carácter de fuente formal de la ley.

6. El papel de la jurisprudencia electoral en el caso de procesos electorales conflictivos o marcados por resultados electorales muy estrechos (caso México):

Como se estableció, la función jurisdiccional consiste en la aplicación de normas jurídicas a casos concretos, aplicación que obliga a las autoridades y particulares y puede hacerse efectiva aún en contra de su voluntad.



Toda aplicación concreta de la ley conlleva una interpretación, cuando los criterios contenidos en las resoluciones jurisdiccionales son reiteradas, por lo general, la legislación les otorga carácter obligatorio.

Así al ir desentrañando el sentido de los textos jurídicos y colmando sus lagunas legales, se va conformando un nuevo derecho de fuente jurisdiccional y no legislativa que tendrá efectos trascendentes en las conductas de sus destinatarios.

Permítanme ilustrar esta afirmación con algunos ejemplos que se tuvieron en el pasado proceso electoral presidencial en México:

La reforma constitucional de 1996 introdujo un medio de impugnación denominado Juicio para la protección de los derechos políticos electorales de los ciudadanos, cuya resolución compete en forma definitiva e inatacable al *TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN*.

El juicio procede en contra de la violación de los derechos político-electorales de votar, ser votado, asociarse y afiliarse libre e individualmente a los partidos políticos.

En primer lugar a través de una interpretación garantista, extensiva de los derechos fundamentales, la Sala Superior del Tribunal interpretó que el derecho de afiliación a los partidos políticos incluye, en la potestad de formar parte de éstos, todos los derechos inherentes a tal pertenencia (entre ellos el de participar en los procesos de elección de sus candidatos y dirigentes conforme a las normas estatutarias que por exigencia legal deben ser democráticos).

Establecido el alcance del derecho de afiliación en materia electoral, se consideró en segundo lugar, que los partidos políticos por estar colocados en una relación preponderante frente a sus militantes en lo individual, pueden conculcar los derechos que los propios estatutos otorgan a estos, por lo que se consideró que los partidos pueden asimilarse a las autoridades y por lo tanto que procedía el juicio de protección en contra de los actos definitivos e irreparables de esas entidades que violaran los derechos de sus afiliados.

Todos los partidos políticos con registro fueron cuestionados en sus procesos de selección de candidatos y en un gran número de casos, tuvieron que modificar convocatorias de elecciones internas, reponer procesos de elección y cambiar en algunos casos el registro de candidatos, al demostrarse que éste pertenecía a otro militante, merced a una victoria electoral interna no reconocida por la dirigencia.

La jurisprudencia electoral, permitió en estos casos, procesos de selección de candidatos incluyentes y legales, fortaleciendo la democracia interna de los partidos políticos, evitando la discrecionalidad y arbitrariedad común a las cúpulas partidistas, reflejo de lo que Sartori denomina "la ley de hierro de las oligarquías."

Dentro del propio proceso electoral federal pasado la función jurisdiccional suplió lagunas que existían en la legislación electoral.

El Código sustantivo de la materia electoral establece (art. 186.2) que los partidos políticos, las coaliciones y los candidatos que realicen propaganda electoral a través de la radio y la televisión deberán evitar en ella cualquier ofensa, difamación o calumnia que denigre a candidatos, partidos políticos, instituciones y terceros.

Parte de la propaganda política que difundieron los partidos políticos, fue calumniosa, difamatoria y ofensiva, lo que constituye una violación a la ley citada. Al respecto la autoridad administrativa electoral tiene facultad para sancionar a los partidos que violen las normas electorales. Sin embargo el procedimiento administrativo sancionador general es tardado y desemboca en penas que van desde amonestación o multa, hasta la pérdida del registro y mientras se agota el procedimiento no existe suspensión de los actos.

Algunos partidos solicitaron la intervención del Instituto Electoral a efecto de que suspendiera la difusión de las campañas negras, a lo cual, la autoridad respondió que no tenía facultades para obsequiar tal petición.

En contra de esta respuesta se acudió a la autoridad jurisdiccional, la que a través de una interpretación “conforme” con la Constitución, consideró que el Instituto Federal Electoral, al ser la máxima autoridad electoral del país, tenía la obligación de salvaguardar la libertad del sufragio y por lo tanto podía suspender conductas que de realizarse o continuar realizándose, podrían lesionar de manera cierta el desarrollo de las campañas y de los resultados electorales, para lo cual tendría que implementar un procedimiento “sumarísimo” en que se respetaran las formalidades esenciales del procedimiento y tomar una decisión ejecutiva sobre la suspensión o no de la propaganda ilícita.

La tarea jurisdiccional no está exenta de vicisitudes, en ocasiones las tesis jurisprudenciales no son compartidas por los actores políticos y existe poca divulgación de estos criterios, pues normalmente se publican en instrumentos oficiales, que no están al alcance general del público, por lo que no existe una opinión pública informada sobre la doctrina judicial.

Lo anterior fue evidente con la construcción jurisdiccional acerca de los motivos por los que una elección puede ser anulada y que desembocó en la jurisprudencia denominada **“causal abstracta de nulidad”**.

Permítanme elaborar brevemente sobre el tema. La legislación electoral federal y la de las entidades federativas, contienen un catálogo de causas por las cuales la votación recibida en una casilla o mesa electoral puede ser anulada; disponen también de causas por las que una elección completa puede declararse inválida, sin embargo, la mayoría de estas causales de nulidad están encaminadas a evitar anomalías que perjudiquen la libre emisión del sufragio el día de la jornada electoral.



Los partidos políticos habían denunciado, en procesos electorales anteriores, irregularidades graves que cometían servidores públicos, medios de comunicación, y todo tipo de agentes no electorales, durante el desarrollo de las campañas políticas y aun antes de éstas, que rompían seriamente la equidad en las contiendas.

El Tribunal se avocó al análisis de tales agravios y las pruebas que ofrecían las partes considerando que ciertas conductas eran de tal envergadura que ponían en duda la limpieza de todo el proceso electoral y decretó la nulidad de varias elecciones tanto locales como federales. Dando lugar a la tesis de jurisprudencia bajo el rubro siguiente:

Nulidad de elección. Causa abstracta. “Los artículos 39, 41, 99 y 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos... establecen principios fundamentales como: el sufragio universal, libre, secreto y directo; la organización de las elecciones a través de un organismo público y autónomo; la certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad como principios rectores del proceso electoral; el establecimiento de condiciones de equidad para el acceso de los partidos políticos a los medios de comunicación social; el control de la constitucionalidad y legalidad de los actos y resoluciones electorales, así como que en el financiamiento de los partidos políticos y sus campañas electorales debe prevalecer el principio de equidad. Estos principios deben observarse en los comicios, para considerar que las elecciones son libres, auténticas y periódicas, tal y como se consagra en el artículo 41 de dicha Constitución, propias de un régimen democrático. Esta finalidad no se logra si se inobservan dichos principios de manera generalizada. En consecuencia, si alguno de esos principios fundamentales en una elección es vulnerado de una manera importante, de tal forma que impida la posibilidad de tenerlo como satisfecho cabalmente y, como consecuencia de ello, se ponga en duda fundada la credibilidad o legitimidad de los comicios y de quienes resulten electos en ellos, es inconcuso que dichos comicios no son aptos para surtir sus efectos legales y, por tanto, procede considerar actualizada la causa de nulidad de elección de tipo abstracto, derivada de los preceptos constitucionales señalados. Tal violación a dichos principios fundamentales podría darse, por ejemplo, si los partidos políticos no tuvieran acceso a los medios de comunicación en términos de equidad; si el financiamiento privado prevaleciera sobre el público, o bien si la libertad de sufragio del ciudadano fuere coartada de cualquier forma, etc. Consecuentemente, si los citados principios fundamentales dan sustento y soporte a cualquier elección democrática, resulta que la afectación grave y generalizada de cualquiera de ellos provocaría que la elección de que se trate carecería de pleno sustento constitucional y, en consecuencia, procedería declarar la anulación de tales comicios por no haberse ajustado a los lineamientos constitucionales a los que toda elección debe sujetarse.”

En el desarrollo del proceso electoral presidencial se hizo evidente que el resultado sería muy cerrado y que probablemente tuviera que acudir a los tribunales para su solución final.

Los protagonistas electorales, partidos y candidatos, utilizaron estrategias diversas como la descalificación del árbitro electoral, es decir el IFE, sembrar la duda de si la jurisprudencia antes comentada era aplicable en la elección presidencial, y si de ser el caso, no se estaría ante

la subjetividad y discrecionalidad de los miembros de la Sala Superior, dada la flexibilidad con que estaba redactado el texto de la misma.

El resultado final de las elecciones fue de una diferencia estrechísima de menos de un punto porcentual¹⁴. La actuación de los órganos electorales inició, en esta etapa final de la calificación de las elecciones, en un ambiente de incertidumbre y desconfianza general, que llegó al extremo de poner en duda, la misma competencia del Tribunal para poder declarar la nulidad de la elección.

No es el tema de referir cómo fue tramitado y resuelto el expediente respectivo, pero sí quisiera reiterar que existe una gran diferencia entre fundar una resolución judicial en una norma jurídica contenida en una ley expedida por el Congreso y una fundada en un criterio jurisprudencial, la legitimidad en ambos casos es diametralmente opuesta, aún y cuando al final de cuentas, tanto en uno como en otro caso, opere la misma valoración y ponderación de los jueces.

Quisiera advertir un fenómeno que se ha venido desarrollando en mi país derivado de procesos electorales cada vez más competitivos y con resultados muy estrechos, este es el de la judicialización de la política en el sentido negativo del concepto. Existen dos formas de ver este proceso: la virtuosa, en la que se considera que ocurrir a los tribunales para la solución de un conflicto electoral es la forma más racional de resolverlo, privilegiando esta vía sobre la composición política, la cual en muchas ocasiones incorpora elementos ajenos a la voluntad popular, y la negativa, que consiste en que los contrincantes van encaminando sus estrategias políticas de campaña, para construir una vía impugnativa que desemboque en la declaración de nulidad de una elección. Por ejemplo, se lanza una propaganda ofensiva no directa en contra de un candidato. La respuesta por lo regular es producir una publicidad todavía más ofensiva. Así sube la diatriba, hasta llegar a la calumnia, pero ninguno de los contrincantes, la trata de detener a través de los medios legales a su alcance. Hasta cuando en virtud de los resultados electorales la invocan como causal de nulidad. Así se judicializa negativamente la política.

Finalmente quisiera referirme a la utilidad que la jurisprudencia tiene en el ámbito internacional latinoamericano; es indudable que si bien las leyes pueden ser diferentes, los problemas son universales y la solución de carácter lógico y prudente que se decanta en la jurisprudencia de los tribunales de los diversos países, es en muchas ocasiones, una bocanada de aire fresco que nos permite vislumbrar pautas de interpretación novedosas que nos llevan a transitar hacia mejores soluciones a favor de nuestros procesos democráticos.

¹⁴ Votos del PAN: 14, 916, 927
Votos del PRD: 14, 683, 096

Aportes
DESDE EL TSE





CONYUNTURA ELECTORAL 2005-2006: LECCIONES APRENDIDAS DESDE LA PERSPECTIVA DE LA ORGANIZACIÓN DE LOS PROCESOS ELECTORALES Y LA RESOLUCIÓN DE SUS CONFLICTOS EN CENTROAMÉRICA Y PANAMÁ

Luis Antonio Sobrado González¹

Nota del Consejo Editorial

Recepción: 7 de enero del 2008.

Revisión, corrección y aprobación: 15 de enero del 2008.

Resumen: Analiza los eventos electorales del 2005 y el 2006 en Centroamérica y Panamá. Interesa cómo fueron atendidos por los organismos electorales, aún en escenarios de fuerte conflictividad postelectoral producto de resultados ajustados u otras circunstancias especiales, lo que constituyó un factor de afianzamiento institucional.

Palabras claves: Organización electoral / Proceso electoral / Administración electoral / Conflictos electorales / Resolución de conflictos / Organismos electorales / América Central.

Abstract: The paper analyzes 2005 and 2006 electoral processes in Central America and Panama. It focuses on how this processes were conducted by the electoral agencies, even in highly post electoral conflict scenarios as consequence of tide results or other special circumstances, outlining said conduction as an institutional strengthening factor.

Key words: Electoral organization/ Election process/ Electoral Administration/ Electoral conflicts/ Conflict Resolution/ Electoral agencies/ Central America.

¹ Magistrado propietario y Presidente del Tribunal Supremo de Elecciones de Costa Rica; profesor de Derecho Constitucional de la Facultad de Derecho de la Universidad de Costa Rica. Dirección electrónica: lsobrado@tse.go.cr

SUMARIO

- I. Calendario electoral centroamericano 2005-2006.
- II. Situación disímil de los organismos electorales de Centroamérica y Panamá.
- III. Tendencias y lecciones aprendidas durante el período en estudio:
 - 1.- La coyuntura electoral y su significado.
 - 2.- Responsabilidades crecientes de los organismos electorales de la región.
 - 3.- Principal foco de atención y preocupación de los organismos electorales.
 - 4.- Rumbo que imponen las reformas electorales en los países del área.
 - 5.- Los organismos electorales y sus relaciones con otros actores sociales y políticos.
- IV. Bibliografía citada.

I. CALENDARIO ELECTORAL CENTROAMERICANO 2005-2006

Latinoamérica tuvo una agenda electoral muy intensa entre noviembre del 2005 y diciembre del 2006; ese “rali electoral latinoamericano”,² verdadero “maratón” sin precedentes (IIDH, 2007: 9), se concretó en cuarenta elecciones. De ellas, casi un tercio se celebraron en la región de Centroamérica y Panamá, según el siguiente calendario:

FECHA	PAÍS	ORGANISMO ELECTORAL	ELECCIONES VERIFICADAS
27/11/2005	Honduras	Tribunal Supremo Electoral	Presidencial, legislativa y municipal
05/02/2006	Costa Rica	Tribunal Supremo de Elecciones	Presidencial, legislativa y municipal (parcial)
05/03/2006	Nicaragua	Consejo Supremo Electoral	Especial (Costa Atlántica Nicaragüense)
12/03/2006	El Salvador	Tribunal Supremo Electoral	Legislativa y municipal
22/10/2006	Panamá	Tribunal Electoral	Referéndum
05/11/2006	Nicaragua	Consejo Supremo Electoral	Presidencial y legislativa
03/12/2006	Costa Rica	Tribunal Supremo de Elecciones	Municipal (parcial)

Como puede observarse, sólo Guatemala estuvo electoralmente inactiva. Se celebraron las siguientes elecciones:

- Tres presidenciales: Honduras, Costa Rica y Nicaragua.
- Cuatro legislativas: en Honduras, Costa Rica y Nicaragua se verificaron en forma concomitante con las presidenciales y en El Salvador independientemente de ellas.

² Con ese título Daniel Zovatto publica un artículo periodístico en La Nación del 28 de mayo del 2006, que analiza el fenómeno y las perspectivas a ese momento; vuelve a hacerlo en el artículo que aparece en el mismo diario el 1 de abril del 2007 (Tras el rali electoral), a manera de balance posterior.

- Cuatro municipales: en Honduras y Costa Rica conjuntamente con las presidenciales y legislativas, aunque en este último país la elección municipal está repartida en dos eventos electorales: en el primero, el elector escoge, además de presidente, vicepresidentes y diputados, a los regidores que integran los distintos concejos municipales del país; diez meses después y en elección autónoma, se designa a los alcaldes, así como a las autoridades municipales de alcance distrital (síndicos, concejales de distrito e intendentes). En el caso de El Salvador, durante la misma jornada se votó por diputados y autoridades municipales.
- Una especial: Costa atlántica nicaragüense.
- Un referéndum: Panamá, que sometió a consulta popular la propuesta de construcción de un tercer juego de esclusas en su canal interoceánico.

Las características e impactos generales de las elecciones latinoamericanas del período se reprodujeron, en lo fundamental, en las del istmo centroamericano. Así, por ejemplo, se demostró la plena vigencia de la democracia electoral en la región y la convicción generalizada de que el voto popular es el único instrumento válido para alcanzar el poder y dotar de legitimidad a la autoridad pública. En ese orden de ideas es altamente significativo que se respetara cabalmente el calendario electoral previsto y los resultados electorales, sin que se apreciara indicio alguno de amenaza a la transición democrática de los gobiernos. Aún y cuando también en Centroamérica hubo crisis postelectorales, producto de resultados ajustados (las presidenciales de Costa Rica y las elecciones de la alcaldía de San Salvador se definieron por menos de un punto porcentual de diferencia entre el primero y el segundo candidato más votado) y de otras circunstancias especiales (presidenciales hondureñas), éstas fueron adecuadamente procesadas por la justicia electoral y las respectivas ciudadanías demostraron la madurez necesaria para esperar su resolución institucionalizada.

Por otro lado, los eventos electorales se celebraron bajo condiciones que aseguraron comicios libres, pluralistas, justos y transparentes y, en términos generales, fueron adecuadamente administrados por los respectivos organismos. La corrección de esos procesos electorales queda evidenciada al constatar que permitieron tres elecciones presidenciales que marcaron la alternancia en el Poder Ejecutivo.

La “fiebre reeleccionista”³ que caracterizó este ciclo electoral latinoamericano se manifestó, respecto de Centroamérica y Panamá, en nuevos mandatos –aunque no sucesivos– para los actuales presidentes de Costa Rica y Nicaragua.

Finalmente, cabe destacar que las votaciones electivas se complementaron con una de carácter consultivo (referéndum de Panamá).

³ Dicha expresión también la utiliza Zovatto en los artículos periodísticos reseñados.



II. SITUACIÓN DISÍMIL DE LOS ORGANISMOS ELECTORALES DE CENTROAMÉRICA Y PANAMÁ

Esta compleja y apretada agenda electoral deparó, para los distintos organismos electorales del istmo centroamericano, retos que tuvieron que ser afrontados desde realidades institucionales distintas, lo cual condicionaba, en importante medida, las posibilidades de éxito con que contaban.

Pese a que se trata de entidades con rasgos similares, como el responder todas a un modelo de organización que unifica la administración y la jurisdicción electorales y que desempeñan sus funciones en forma autónoma,⁴ lo cierto es que se encuentran en estadios disímiles de evolución.

Las condiciones propias de Costa Rica y Panamá han favorecido un mayor desarrollo relativo de sus organismos electorales y, por ello, no es de extrañar que sean agentes activos de cooperación con otros organismos centroamericanos y latinoamericanos y que, por otro lado, destaquen en la región por la estabilidad de sus magistrados electorales, por su producción jurisprudencial⁵ y por iniciativas novedosas de difusión internacional –vía electrónica– de información electoral,⁶ entre otros aspectos.⁷

Los tribunales electorales de Costa Rica y Panamá gozan de una amplia consolidación institucional en sus respectivos países, así como de gran credibilidad ciudadana. Se trata de entidades despartidizadas que, por otra parte, tienen resueltos aspectos básicos que condicionan la organización de procesos electorales exitosos, tales como los siguientes: emiten el documento único de identificación, tanto civil como electoral; ostentan un nivel muy respetable –en términos de cobertura, calidad y confiabilidad– de credulación⁸ y empadronamiento, facilitado por el hecho de que bajo su mando funciona un registro civil de carácter nacional y centralizado y que administran un sistema de inscripción electoral automática;⁹ a través de oficinas regionales ostentan gran presencia en todo el territorio nacional; tienen establecida una notable distritación

4 La fórmula constitucional más contundente sobre el particular es la nicaragüense que, junto a los poderes legislativo, ejecutivo y judicial, reconoce la existencia de un “poder electoral” encabezado por el Consejo Supremo Electoral. Le sigue la costarricense, que dota al Tribunal Supremo de Elecciones del rango e independencia propia de los Poderes del Estado.

5 Cabe resaltar, en este renglón, que solamente Costa Rica y Panamá han proporcionado sus aportes jurisprudenciales al proyecto de sistematización de la jurisprudencia electoral latinoamericana que lleva adelante el Centro de Asesoría y Promoción Electoral (CAPEL).

6 Nos referimos, por una parte, al Sistema Internacional de Noticias Electorales (SINE) que el organismo panameño estableció y administra, en provecho de la comunidad electoral latinoamericana y mundial. En lo que a Costa Rica concierne, a principios del 2006 el Tribunal Supremo de Elecciones lanzó la primera edición de su Revista de Derecho Electoral, como publicación electrónica especializada y pionera en su género en América Latina; en el próximo mes de enero aparecerá su quinto número.

7 Ello obedece, en el caso de Costa Rica, a la experiencia acumulada y el crecimiento sostenido del organismo electoral en casi seis décadas de existencia de su Tribunal Supremo de Elecciones, en las que ha coadyuvado significativamente en la preservación de una democracia electoral ininterrumpida durante ese mismo período. En el caso panameño, la evolución del Tribunal Electoral –a partir de la reconstrucción democrática de inicios de la década pasada– ha sido impresionantemente acelerada, entre otros factores, por la actitud visionaria de quienes lo han integrado.

8 El Tribunal de Costa Rica, además de la cédula de identidad de los costarricense mayores de dieciocho años, emite gratuitamente la “tarjeta de identidad de menores” para los nacionales que tengan entre doce y diecisiete años.

9 Sus características, en Costa Rica, las explica Sobrado, 2007.

electoral que, sobre la base del voto domiciliario, permite la emisión del sufragio en lugares muy cercanos a la residencia de los ciudadanos; los programas de transmisión rápida de resultados resaltan por su eficiencia y bajo costo.

Es por ello que la agenda y las preocupaciones de esos organismos electorales sea tendencialmente diversa a las de sus pares centroamericanos: las de los primeros giran en torno a procesos de perfeccionamiento y expansión competencial, mientras que en las de los segundos prevalece la aspiración de superar dificultades, falencias y rezagos en esos aspectos básicos reseñados, como hoja de ruta de organizaciones en vías de consolidación institucional.

Conviene empero advertir que lo anterior se afirma como valoración general que debe ser adecuadamente matizada.

En primer lugar, Costa Rica y Panamá han debido enfrentar, en el pasado reciente, algunas situaciones delicadas que han amenazado sus logros, relacionadas con su capacidad tecnológica. Éstas derivan de la obsolescencia de sus equipos y programas informáticos y de algunas contrataciones, en ese ámbito, cuya problemática ejecución ha afectado proyectos básicos para darle sostenibilidad a la prestación eficiente de sus servicios, especialmente en materia de cedulação.¹⁰ También debe hacerse notar que ciertos aspectos esenciales de su régimen electoral resultan deficitarios en relación con las aspiraciones de sus respectivas colectividades nacionales.¹¹

En segundo lugar, hay que resaltar que los restantes organismos electorales del istmo centroamericano han dado cuenta de iniciativas en áreas novedosas y sobresalen en temas puntuales (aunque con niveles distintos de éxito, según lo veremos más adelante). Así, por ejemplo, Honduras incursionó en el voto de sus nacionales en el extranjero y ha asumido la organización de las elecciones primarias de los partidos políticos; El Salvador demuestra un abordaje solvente de lo relacionado con el voto de personas con discapacidad; Nicaragua exhibe un modelo muy desarrollado de voto domiciliario; con la reforma electoral de Guatemala, se dan pasos significativos en el control del financiamiento de los partidos políticos.

En relación con estos mismos países se notan, además, modificaciones legales que constituyen esfuerzos positivos de consolidación institucional (como lo es la reforma introducida en el ordenamiento hondureño que procura la despartidización de los magistrados electorales), aunque también algunos factores de involución (ciertamente lo es, también en Honduras, la desvinculación ordenada del registro civil respecto de su Tribunal Supremo Electoral).

¹⁰ En el caso costarricense, esta situación ha resultado agravada por las restricciones presupuestarias impuestas en algunos períodos por la Asamblea Legislativa, que, entre otros, han limitado el avance de proyectos como el del voto electrónico.

¹¹ Así lo es, en Costa Rica, la deficiente regulación legislativa en materia de financiamiento político y la necesidad apremiante de avanzar en la creación de mayores condiciones de equidad en la competencia político-electoral.

III. TENDENCIAS Y LECCIONES APRENDIDAS DURANTE EL PERÍODO EN ESTUDIO

Luego de hacer las aclaraciones del capítulo anterior, procederemos a examinar algunas de las tendencias generales de la región y trataremos de derivar ciertas lecciones y desafíos que depara el período.

1.- *La coyuntura electoral y su significado:*

La cantidad de eventos electorales, la involucración ciudadana en ellos y la canalización de la participación política por intermedio de los partidos políticos muestran que en la región –a pesar de sus hondos y endémicos problemas económicos y sociales, especialmente la situación de pobreza– los procesos electorales han sido asumidos como la “*hoja de ruta* de los cambios y de las transformaciones políticas” (IIDH, 2007: 10). Conforme ya lo habíamos propuesto, que la calendarización electoral haya sido respetada en todos los procesos, por poner un ejemplo, es “un síntoma de que la democracia electoral... se ha institucionalizado” (*ibid.*: 30).

No obstante, los estudios de opinión muestran que el sistema político no goza de niveles satisfactorios de aprecio por parte de los centroamericanos: “los partidos políticos y los aparatos legislativos continúan en los sótanos de la credibilidad ciudadana” (CAPEL, 2007). Además, se observan crecientes niveles de abstencionismo (en las tres elecciones presidenciales realizadas la participación fue menor a la de la elección anterior).

En ese escenario claroscuro, las instituciones electorales de la región resultaron fortalecidas al haber demostrado capacidad para administrar con corrección procesos electorales libres, pluralistas, justos y transparentes, así como para resolver adecuadamente sus conflictos.

Los mayores desafíos que esas instituciones afrontaron estuvieron relacionados con los resultados estrechos y la alta conflictividad postelectoral que generaron. Es de anotar que la tensión generada fue exitosamente manejada por las autoridades electorales de Costa Rica y El Salvador, específicamente en su dimensión jurisdiccional, no obstante los fuertes cuestionamientos a esas autoridades que, en el contexto, se formularon. En las elecciones presidenciales hondureñas, a pesar de que fue mucho más holgada la diferencia entre el primero y el segundo candidato más votado (cinco puntos porcentuales), las deficiencias de la transmisión de datos y la prematura e inapropiada autoproclamación de los aspirantes causó similares tensiones y cuestionamientos.

El efecto real de esos cuestionamientos, en punto a la erosión de la credibilidad institucional, tendrá que medirse una vez superadas las pasiones de la coyuntura. Sin embargo, es innegable que provocaron desencuentros –de mayor o menor profundidad– entre la institucionalidad electoral y las agrupaciones perdidas, junto a los sectores sociales que representan, y que sería irresponsable, por parte de esa institucionalidad, no contemplar este tema dentro de las tareas pendientes de encarar.

Ahora bien, en el estado actual del debate académico latinoamericano está suficientemente asentada la relación causal entre los resultados electorales ajustados, el incremento desmedido de la conflictividad postelectoral y la difusión intensa de cuestionamientos inmerecidos al proceso correspondiente y sus autoridades rectoras, aún respecto de aquellas que gozan de una fuerte credibilidad ciudadana y de una bien calificada trayectoria.¹² En el duodécimo Curso Interamericano de Elecciones y Democracia, apuntábamos sobre el particular:

“Quienes hemos tenido la oportunidad y responsabilidad de hacer declaratorias de elección luego de votaciones con resultados muy ajustados o inesperados, hemos visto cómo se produce en esa coyuntura un incremento desmedido de la conflictividad electoral, que se traduce en una gran cantidad de demandas, recursos y reclamaciones formales que la jurisdicción electoral debe anticipar para poder contar con los medios administrativos necesarios, en orden a resolverlos con solvencia y prontitud. Sin embargo, no es extraño que en algunas de esas ocasiones las agrupaciones en pugna aprovechen esos mecanismos jurisdiccionales, así como su contacto con los medios de comunicación colectiva, para sobredimensionar cualquier anomalía (real o ficticia). Con ello se crea un clima exacerbado que políticamente presiona la resolución favorable de esos reclamos y así recortar las diferencias del escrutinio o, en el peor de los casos, forzar la anulación parcial o incluso total de las votaciones. No debería sorprender que en tales situaciones límite la apetencia de poder y la pasión política desbordada aconsejen propalar rumores falsos y cuestionamientos generalizados sobre la legitimidad de la consulta popular, abarcando incluso la descalificación de la administración electoral y de quienes habrán de juzgar las controversias electorales, propiciando dudas infundadas sobre su rectitud y competencia. Si se trata de elecciones generales (presidenciales y legislativas) la situación, que con facilidad puede irse de las manos a la organización electoral, es en extremo delicada porque amenaza la legitimidad que en principio las votaciones darán al nuevo gobierno e, incluso, genera una sensación de vacío de poder, una suerte de orfandad de autoridad, que en la mentalidad colectiva puede percibirse como un anuncio de la inminente ruptura del orden constitucional.” (Sobrado, 2006: 167-168).

También existe, entre los organismos electorales de la región y dada la recurrencia reciente de este tipo de desenlaces electorales, una plena conciencia sobre su trascendencia y la necesidad de prepararse para enfrentar correctamente sus secuelas.¹³ De ahí que las conferencias

12 Al respecto, es emblemático lo acontecido durante el período en relación con el Instituto Federal Electoral de México y, en nuestra región, con el Tribunal Supremo de Elecciones de Costa Rica. En este último país ya se han elaborado estudios que resaltan las similitudes que, sobre el particular, presentaron los comicios presidenciales de 1966 y 2006 que, por igual, se resolvieron con alrededor de un punto porcentual de diferencia.

13 Sobre ese aspecto y en el último trabajo citado, el suscrito apuntaba: “La solvencia técnica y la independencia de criterio del juez electoral, así como resoluciones académicamente intachables, no son suficientes para conjurar estos riesgos y evitar que el alegato jurídico se transforme en violencia callejera. Es necesario además una jurisdicción electoral que, con gran presencia pública, ocupe ese vacío de autoridad y luzca ante la ciudadanía suficientemente protagónica, confiable y robusta para preservar los cauces jurídicos en la resolución del conflicto político-electoral, lo cual sólo lo puede lograr mediante un adecuado posicionamiento institucional.

Para lograrlo, resulta particularmente aconsejable: a) Una bien pensada política de comunicación que visibilice permanentemente al juez electoral ante la opinión pública y que privilegie una figuración pública proactiva de su parte y relaciones fluidas, constantes y positivas con la prensa, las que pueden ser especialmente útiles para poder transmitir confianza y serenidad a la población. Dichas



de la Unión Interamericana de Organismos Electorales (UNIORE) y del Protocolo de Tikal celebradas en el 2006 acordaron instruir al Centro de Asesoría y Promoción Electoral (CAPEL), en su condición de Secretaría Ejecutiva de las asociaciones, para que organizara actividades académicas y estudios especializados que permitan contar con protocolos y otros instrumentos que ayuden prever o a enfrentar exitosamente situaciones potencialmente conflictivas, derivadas de resultados electorales con márgenes muy estrechos u otras situaciones especiales.

Ahora bien, de la manera particular en que en Costa Rica, El Salvador y Honduras encararon la situación, podemos extraer las siguientes enseñanzas concretas:

- La intensidad y calidad de la observación internacional y doméstica y de la fiscalización partidaria, tanto durante la jornada electoral como en sus fases previas, resultan determinantes para poder enfrentar con éxito esas situaciones de crisis, dado que facilitan notablemente confrontar los cuestionamientos infundados. Por tal motivo, es esencial que los organismos electorales fomenten esos esquemas de veeduría ciudadana.
- Ante resultados estrechos deviene elemental una eficiente comunicación del órgano electoral con la población, en términos de constancia, fluidez y transparencia, que rodee de la mayor claridad posible los pormenores relacionados con la transmisión de datos, el escrutinio, los mecanismos de impugnación y los criterios legales/jurisprudenciales consolidados de resolución de conflictos; lo cual presupone una política adecuadamente

relaciones deben cultivarse con actitudes de franqueza y apertura, que contribuyan a la transparencia del proceso electoral. Nada más peligroso, en estos momentos, que los silencios, los misterios y los dobles discursos. b) En dicha política de comunicación no deben desaprovecharse herramientas tan poderosas como la internet para difundir información que contribuya a disipar la eventual confusión, tanto en el ámbito nacional como internacional. Los sitios web que se desarrollen no sólo son idóneos para transmitir las decisiones que se vayan adoptando, sino también para compartir las reglas que disciplinan la contienda electoral y las pautas jurisprudenciales que las aclaran y desarrollan; ordenamiento que permite prefigurar racionalmente dichas decisiones concretas. c) No resultan para nada desdeñables los detalles que rodean las apariciones públicas de los jueces electorales. Éstas deben servir para resaltar su autoridad y no una hueca solemnidad. La experiencia demuestra cómo una actividad inadecuadamente dirigida, o incluso un escenario mal dispuesto (en virtud de ciertos aspectos aparentemente inocuos, como la colocación de la mesa al mismo nivel en que está ubicado el auditorio o sin prever una distancia segura), facilitan lamentables desenlaces en donde los magistrados electorales pierden el control de la situación y acaban desbordados o amedrentados por una prensa de ferocidad creciente o militantes partidarios desaforados. También resulta particularmente sensible que, en esas ocasiones, el mensaje de la jurisdicción electoral no sea contradictorio ni titubeante, lo cual le brinda especial importancia a la determinación de vocerías oficiales y a la adecuada selección de los que las tendrán a cargo. En su presencia mediática, éstos deberán ser capaces de conducirse con aplomo, exhibir un sentido de equilibrio que evidencie imparcialidad y, ante todo, denotar conocimiento y convicción. d) Debe fortalecerse la construcción de contactos y relaciones sólidas y permanentes con grupos y organizaciones que le sirvan de blindaje político a la jurisdicción electoral. A la comunidad académica, personajes especialmente apreciados por la opinión pública, organizaciones no gubernamentales de particular relevancia, instancias de promoción de los derechos humanos y organismos internacionales encargados de la observación internacional de elecciones, debe prestárseles la más adecuada atención para vincularse creativamente con ellos (mediante la promoción conjunta de seminarios, talleres, conversatorios y cualquier otra actividad de divulgación y acercamiento con la ciudadanía, por ejemplo). Los puentes con el órgano parlamentario han de ser suficientes para que la jurisdicción electoral sea protagonista de las reformas electorales que se gestan y debaten en su seno y obtenga, adicionalmente, el respaldo presupuestario indispensable para una buena y eficiente gestión. Tampoco debe aislarse el juez electoral de los partidos políticos, debiendo más bien procurarse vías formales o informales de comunicación con sus personeros, cuya utilización puede resultar especialmente relevante en momentos de crisis. e) Los ordenamientos electorales suelen tener marcadas deficiencias en la regulación de los procesos electorales, por presentar frecuentes contradicciones, ambigüedades y vacíos normativos. Resulta altamente positivo que la jurisprudencia electoral se esfuerce por superar dichas deficiencias mediante la oportuna interpretación e integración del ordenamiento electoral y, de gozar de la respectiva potestad, que el organismo electoral haga las necesarias precisiones reglamentarias. Dicha tarea debe acometerse con una actitud de sana y de prudente anticipación, cuando esta insuficiencia normativa pueda preverse como fuente de especial conflictividad, de suerte tal que no se vea la jurisdicción electoral obligada a hacer ese tipo de determinaciones "en caliente", es decir, cuando los datos ya están echados y de esa definición dependa un resultado electoral y, por ende, pueda resultar de antemano políticamente sospechosa" (Sobrado, 2006: 168-170).

predefinida de comunicación y, muy en particular, apertura y un posicionamiento proactivo y facilitador frente a la prensa.

- En este orden de ideas, fue muy valiosa la decisión de transmitir en vivo las sesiones de escrutinio del organismo electoral salvadoreño (emulada posteriormente cuando el costarricense escrutó los resultados del referéndum del 2007).
- En un contexto como el que se analiza, resulta de importancia crítica el buen desempeño del programa de transmisión de datos. En el caso de Honduras, donde fue lenta y deficiente, se evidenció como un factor que aumentó y agravó la conflictividad postelectoral.
- En Costa Rica fue un factor relevante el proceso de documentación de la fase de resolución de conflictos y su oportuna difusión, así como el patrocinio y estímulo de estudios académicos sobre lo acontecido.¹⁴ Ello contribuye a contrarrestar falsos rumores y apreciaciones incorrectas que, a larga, pueden construir mitos de fraude electoral y verdaderas “leyendas negras” que se asientan en el imaginario colectivo y cobran vida propia.

2.- Responsabilidades crecientes de los organismos electorales de la región:

Las sociedades del istmo centroamericano no sólo han desarrollado conciencia sobre la importancia de las elecciones en su desenvolvimiento político, sino que actualmente también reconocen, sin resistencia alguna, a los organismos electorales como pieza clave del afianzamiento de su convivencia democrática.

Esto se manifiesta, en primer lugar, en un calendario electoral más intenso, producto de la tendencia a configurar procesos electivos municipales y regionales autónomos o al menos separados de los presidenciales. Costa Rica, por ejemplo, protagonizó su segunda elección municipal autónoma de la historia, en un contexto donde recientemente se dispuso trasladarla a mitad del período presidencial (hasta ahora se ha verificado diez meses después de la presidencial) y se perfilan cambios legislativos dirigidos a que en ella se seleccionen todos los cargos locales de elección popular (por el momento los regidores se eligen, como ya indicamos, en el marco de las elecciones presidencial y legislativa) y a dotarla de financiamiento público.

Por otro lado, durante el período que interesa destacó la realización de una consulta popular en Panamá, mediante la cual se sometió a referéndum la propuesta de construcción de un tercer juego de esclusas en su canal interoceánico; país de la región que más experiencia tiene en utilizar este tipo de instrumentos de democracia directa, seguido por Guatemala.¹⁵

¹⁴ El Tribunal Supremo de Elecciones elaboró y colocó en su web un documento electrónico intitulado *La justicia electoral costarricense puesta a prueba*, que recoge y sistematiza todas las resoluciones dictadas al respecto. Además, colaboró estrechamente con el Programa Estado de la Nación suministrando la información necesaria para que en su informe decimotercero, recientemente difundido, apareciera un estudio que con objetividad puso lo sucedido en su real y justa perspectiva.

¹⁵ Durante el período 1978-2006, en Panamá se celebraron cuatro referendos (1983, 1992, 1998 y 2006). El otro país del istmo que también los registra es Guatemala (1994 y 1999). Ver Zovatto, 2007: 21-22.



Además, resultan relevantes dos modificaciones legislativas del año 2006:

- Se introdujo al Código Electoral panameño el referéndum revocatorio del mandato, tanto de diputados como de representantes de corregimiento, cuando hayan sido electos por libre postulación.
- Se promulgó en Costa Rica la Ley sobre Regulación del Referéndum, lo que abrió las puertas para que, el año siguiente, se sometiera a consulta el Tratado de Libre Comercio suscrito por Estados Unidos, Centroamérica y República Dominicana, en el primer referéndum de la historia costarricense.

Ciertamente podemos anticipar que, en el futuro, se intensificará este tipo de práctica democrática. Ello demanda especial consideración de los organismos electorales regionales, dadas algunas características particulares de las votaciones consultivas que las diferencian de las electivas y que plantean retos especiales en su organización y la resolución de los conflictos resultantes.¹⁶

De otra parte, reformas legales aprobadas recientemente (en Guatemala y Panamá, por ejemplo) y otras en avanzado estado de discusión legislativa (Costa Rica) introducen o potencian las facultades de los organismos electorales en materia de control de las finanzas de los partidos políticos y de fiscalización de los aportes privados que reciben, lo cual incrementa sus responsabilidades en materia electoral y amplía su papel más allá de lo que han sido sus áreas tradicionales.

En esa misma dirección de ensanchamiento competencial, es palpable, como tendencia general, la aspiración de los organismos electorales del área a asumir liderazgo en el ámbito de la educación cívica, lo que permite entender superadas las resistencias del pasado sobre el particular. La creación de unidades internas que se hagan cargo de esta tarea ya se ha producido o se encuentra en la agenda de reforma electoral.¹⁷

Está sin embargo por verse si esa aspiración puede concretarse en acciones eficaces que trasciendan los programas usuales de capacitación de los actores de los procesos electorales, así como el rol auxiliar y complementario que también han asumido en el pasado los organismos electorales en relación con la definición y ejecución de las políticas curriculares de los ministerios

¹⁶ La reciente experiencia costarricense puso en evidencia que es determinante la participación apenas marginal de los partidos políticos en este tipo de procesos. Así, por ejemplo, ello obligó al Tribunal a asumir en exclusiva la integración de las juntas receptoras de votos (que normalmente queda en manos de los partidos políticos), a buscar fórmulas novedosas de interlocución con los grupos interesados, a ocuparse de tareas relativas a la difusión del proyecto a consultar, a propiciar un debate de calidad al respecto y a procurar mecanismos que fomentaran una cobertura mediática objetiva y equilibrada, en la que no se invisibilizaran las opiniones de ningún sector relevante de la comunidad (siguiendo el ejemplo que da México sobre el particular, se estableció un programa de monitoreo sobre el desempeño de los medios de comunicación colectiva y se publicó por intermedio de la web institucional).

¹⁷ La comisión legislativa que estudia actualmente las reformas electorales en Costa Rica aprobó, por iniciativa del Tribunal Supremo de Elecciones, una moción tendiente a crear el Instituto de Formación y Estudios para la Democracia (IFED), como órgano desconcentrado suyo y con capacidad para recibir y administrar directamente fondos de la cooperación internacional, que se ocuparía de ello.

de educación del área, de suerte que esos organismos puedan reposicionarse como verdaderos generadores de cultura cívico-democrática.¹⁸

De todo lo expuesto puede colegirse que está transformándose radicalmente el perfil tradicional de organismos electorales intermitentes, producto de una electoralidad que se concretaba en un único evento cuadrienal, así como de las limitadas atribuciones que se les reconocía fuera del ámbito estricto de la administración de ese evento aislado.¹⁹

3.- Principal foco de atención y preocupación de los organismos electorales:

Los organismos electorales del istmo centroamericano, en especial los de menor desarrollo relativo, se han enfocado durante el período hacia diversos esfuerzos de modernización administrativa –particularmente intensos en El Salvador– y de perfeccionamiento de los sistemas de cedulación y empadronamiento. Así, organismos como el guatemalteco y el hondureño encaran retos básicos en esta materia, mientras Panamá y Costa Rica avanzan hacia sistemas de mayor solvencia tecnológica.

Para poder culminar con éxito esos esfuerzos, así como para darle sostenibilidad a sus resultados, luce apremiante la modernización informática.

Desafío importante, al menos para cinco de los seis países, es la limitación económica, fruto de restricciones presupuestarias, que frena esos y otros proyectos estratégicos de sus instituciones electorales. Algunos países han paliado esas dificultades mediante fórmulas de venta de servicios (Panamá), gestionando importantes recursos de la cooperación internacional (Honduras y Guatemala, por ejemplo) y obteniendo asesoría y apoyo de organismos especializados en materia electoral (aparte de las destacadas acciones de asistencia técnica que desarrolla CAPEL, sobresalen otras como los proyectos que Nicaragua tiene con IFES en los temas de registro civil y voto de personas con discapacidad).

En el referido ámbito de modernización informática y en lo que en particular concierne a la automatización del ejercicio del sufragio, no obstante que existen normas que la autorizan en Panamá, Costa Rica y Honduras, a lo sumo se han concretado en algunos planes piloto de reducido alcance. No pareciera existir especial interés en acelerar su implantación, lo que se visualiza como un asunto de mediano o largo plazo.

18 En un artículo que aparece en este mismo número de la Revista de Derecho Electoral, titulado “Educación cívico-democrática y su abordaje a través del Instituto IFED”, el suscrito apunta que lo que resultaría en realidad valioso es lograr ir más allá de la población estudiantil y emprender proyectos que, beneficiando también otros segmentos sociales, contribuyan a desarrollar una cultura cívica que propicie la participación política sobre la base de la generalización de valores y actitudes democráticos y de visiones comprometidas con la búsqueda de soluciones a los problemas sociales.

19 En Costa Rica este perfil anticuado se manifiesta a nivel constitucional en la conformación del Tribunal Supremo de Elecciones, que ordinariamente está integrado por tres magistrados, pero se amplía a cinco un año antes y seis meses después de la elección presidencial. Lo arcaico de dicha fórmula, habida cuenta de la intensificación de la agenda del organismo electoral fruto de reformas legales, se evidencia en la circunstancia de que ha sido ese Tribunal con integración reducida el que ha atendido los elecciones municipales autónomas del 2002 y 2006, así como el referéndum de 2007.



Sin embargo, es de destacar la orientación que Costa Rica ha adoptado en voto electrónico, en el sentido de que ha dirigido sus esfuerzos a construir una solución propia, que responda a sus necesidades particulares y que abarate costos, en lugar de limitarse a comprar dispositivos utilizados en otras latitudes.²⁰

4.- Rumbo que imponen las reformas electorales en los países del área:

Al lado del maratón electoral centroamericano del 2005-2006, se verificó un importante cambio en la legislación electoral en la región (2004-2006), lo cual supone voluntad política favorable a las reformas por parte de las fuerzas políticas relevantes. En general, se percibe la “necesidad de completar cuadros normativos anticuados o fraccionados”, así como “la introducción de diversas modalidades para el ejercicio del voto” (CAPEL, 2007). Del conjunto de esas reformas aprobadas, así como del avance del debate parlamentario de otras que aún se siguen discutiendo (Costa Rica, por ejemplo), derivan algunas tendencias destacables. Veamos:

a) La región parece enrumbarse hacia la despartidización de sus organismos electorales. Actualmente sólo El Salvador mantiene la fórmula partidizada, dado que Honduras la abandonó gracias a una reforma electoral que entró en vigor durante el período que interesa, aunque la experiencia de ese y otros países demuestra que las declaraciones legales a veces no son suficientes al respecto, puesto que las realidades políticas lucen reacias a ese cambio de paradigma.²¹

Se trata de un paso en la dirección correcta, puesto que pareciera que la desvinculación partidaria es condición necesaria para contar con una administración electoral, así como jueces en la materia, realmente independientes.²²

²⁰ Así, el plan piloto de diciembre del 2002 se valió de un software desarrollado por los propios técnicos del departamento de informática del Tribunal Supremo de Elecciones, que corría en computadoras personales ordinarias. Actualmente el Tribunal está desarrollando, conjuntamente con el Instituto Tecnológico de Costa Rica, un proyecto dirigido a contar con una solución propia de cara a los procesos electorales del 2010 y que involucra tanto software como hardware, dado que el uso de esas computadoras demostró no ser una elección óptima en términos de seguridad operativa, costo, robustez y transportabilidad del equipo.

²¹ Se ha apuntado que la reforma hondureña “... se quedó corta en la aspiración de generar un TSE apolítico. En los medios y, aún en algunas expresiones de los propios magistrados, se les sigue presentando como representantes de determinadas fuerzas políticas” (IIDH, 2007: 43). Los analistas políticos han señalado el carácter fuertemente partidizado que, también de facto, tiene la integración del Consejo Supremo Electoral nicaragüense.

²² En el duodécimo Curso Interamericano de Elecciones y Democracia, me permití señalar cuanto sigue: “Aunque la tendencia inobjetable de América Latina es la resolución final de las controversias electorales mediante la intervención de una jurisdicción electoral especializada, ya sea autónoma o insertada en la estructura de los poderes judiciales, es lo cierto que en algunos de los países subsisten rasgos del contencioso político, especialmente en aquéllos en donde los miembros de la jurisdicción electoral representan a los partidos políticos o son nombrados a propuesta de éstos. Es evidente la necesidad de superar ese lastre del modelo tradicional o clásico de justicia electoral. Cualquier forma de administración de justicia supone el acceso a un juez imparcial que pueda resolver los conflictos con objetividad y sentido de equidad, resultando obvio que las representaciones partidistas desnaturalizan esa condición. De ahí que los esfuerzos de despartidización que se realizan en países como Honduras, merecen atención y apoyo, a efecto de que puedan dar sus frutos a mediano plazo, una vez vencida la resistencia que opone la tradición y los actores políticos interesados en preservarla más allá de las formas jurídicas” (Sobrado, 2006: 165).

Esa independencia resulta también favorecida con la adopción de mecanismos que permitan un vencimiento escalonado de los magistrados electorales, tal y como lo tiene establecido Costa Rica y, de acuerdo a una modificación constitucional del 2004, también Panamá.²³ Conviene indicar que la misma reforma constitucional aclaró que las decisiones del Tribunal Electoral sólo pueden ser atacadas por la vía del recurso de inconstitucionalidad, excluyendo de esa forma la interposición de amparos y advertencias de inconstitucionalidad; enmienda que también abona la autonomía de la función electoral, en este caso frente a la jurisdicción constitucional, tema que hemos señalado como una ruta indispensable en la expansión de la justicia electoral latinoamericana.²⁴

b) Los ordenamientos electorales de la región, especialmente en Honduras, Panamá y Costa Rica, muestran especial interés en fomentar la democracia interna de las organizaciones partidarias y autorizan diversos mecanismos de intervención de los organismos electorales como fórmula para promoverla.

En este sentido, la ya comentada reforma constitucional panameña del 2004 introdujo, al igual que lo había hecho Costa Rica algunos años antes, el mandato según el cual la estructura interna y el funcionamiento de los partidos deben ser democráticos.

23 En la misma oportunidad que se acaba de indicar, continuaba apuntando: “Con el mismo afán de garantizar la comentada y deseable imparcialidad del juez electoral, es menester que los requisitos y procedimientos de su designación sean adecuadamente diseñados para predisponer una actitud independiente frente a los actores políticos y el gobierno de turno. Prever períodos más largos de nombramiento y disponer mayorías calificadas necesarias al efecto, aunque también para lograr la no reelección del juez electoral que lo pretenda, resultan útiles al respecto por fomentar su estabilidad. También lo es diseñar un mecanismo que permita un vencimiento escalonado de los miembros de la jurisdicción electoral, lo cual apunta hacia un mejor balance de fuerzas y posturas e impide una defenestración colectiva del órgano jurisdiccional por parte de mayorías políticas coyunturales, tal y como aconteció en años recientes en otro país centroamericano” –el subrayado no es del original– (*loc. cit.*).

24 “El deslinde de competencias entre la jurisdicción electoral y la constitucional no resulta conceptualmente fácil y es motivo frecuente de conflictos y de debates académicos recurrentes. No es extraño observar, por otro lado, que la autonomía de los jueces electorales latinoamericanos y el carácter exclusivo y excluyente de su competencia jurisdiccional, suelen estar matizados por intervenciones de diversa naturaleza por parte de los tribunales, cortes o salas constitucionales. En algunos casos, como veíamos antes, la jurisprudencia y aún las decisiones concretas de aquéllos son revisables por éstos; en otros, la jurisdicción constitucional se considera competente para conocer, por la vía del recurso de amparo o del hábeas corpus, de acciones u omisiones que afecten derechos fundamentales de carácter político aunque tengan relación directa con lo electoral (cuando, por ejemplo, sean de la autoría de partidos políticos); y, en la mayoría de los ordenamientos que interesan, los jueces constitucionales se entienden como los únicos llamados a valorar la constitucionalidad del ordenamiento electoral, incluidas las normas de los estatutos partidarios. Pareciera lógico, durante el tránsito del contencioso electoral político a uno de carácter jurisdiccional, una justicia electoral tutelada por la jurisdicción constitucional. Sin embargo, la maduración de una auténtica y confiable jurisdicción electoral latinoamericana lleva naturalmente aparejada una paulatina desaparición de ese tutelaje y la plena afirmación del carácter exclusivo y excluyente de sus potestades, aún frente a la jurisdicción constitucional. Esto conduce a entender que las sentencias dictadas a propósito del contencioso electoral deben, en todos los casos y supuestos, resultar inmunes al control de los jueces constitucionales, quienes también llegarán a aceptar que cualquier reclamo o conflicto dotado de electoralidad, inclusive si media la afectación de derechos políticos, debe canalizarse a través del contencioso electoral y no de los procedimientos usuales de la jurisdicción constitucional de la libertad, salvo que el propio juez electoral decline su competencia. Finalmente, ante la declaración que hacen algunas constituciones del área en el sentido de que la interpretación de la normativa electoral compete con exclusividad al tribunal electoral correspondiente, algunos autores han empezado a defender la tesis según la cual el control de la constitucionalidad de las leyes y demás normas electorales únicamente debería estar a cargo de ese mismo tribunal. ... Desembarazar al contencioso electoral de una ulterior revisión de lo decidido ante el tribunal, corte o sala constitucional de aquellos países que así lo prevén, contribuye también a racionalizar las instancias recursivas y de esa manera a una justicia electoral más sencilla y expedita. Ello no sólo es deseable porque ese es un imperativo de cualquier forma de administración de justicia, sino por las características particulares de la electoral, en que la pronta resolución de los conflictos condiciona la declaratoria de elección respectiva que, de no darse oportunamente, provoca un vacío de autoridad gubernamental de incalculables consecuencias” (*ibid.*: 171-173).

Para asegurar esta declaración constitucional se establecen diversas modalidades de supervisión y control. En Costa Rica, mediante la fiscalización obligatoria de las asambleas partidarias por parte del Tribunal Supremo de Elecciones, así como por intermedio de mecanismos jurisdiccionales –acuñados jurisprudencialmente a inicios de esta década y plenamente consolidados para el período en estudio– que permiten a la membresía partidaria combatir actos u omisiones de la dirigencia que quebranten o amenacen quebrantar derechos fundamentales de carácter político (recurso de amparo electoral) o lesionen la legalidad vigente (acción de nulidad).²⁵ Por otro lado, una reforma legal en Panamá del año 2006 reinstauró la obligación de los partidos de realizar elecciones primarias para designar candidatos a la Presidencia de la República; en Honduras, estas elecciones son directamente organizadas por el Tribunal Supremo Electoral, tal y como aconteció a principios del 2005.

c) Tanto la reforma electoral como decisiones autónomas de los organismos electorales han procurado favorecer la inclusión electoral de segmentos de la población tradicionalmente marginados de la participación política o que enfrentan dificultades especiales para ello.

Se ha dado especial énfasis al voto de **personas con discapacidad** y al de **adultos mayores**. Destaca en ese ámbito lo que ha hecho El Salvador; tanto en ese país como en Guatemala, por ejemplo, existen facilidades para que las personas no videntes puedan sufragar en forma secreta, lo que a partir del 2006 se hizo también realidad en Costa Rica. En los procesos de ese año y por segunda vez en la historia electoral costarricense, se instalaron mesas de votación en los hogares de ancianos; en Panamá, la reforma electoral del 2006 autorizó a su Tribunal Electoral a reglamentar la votación en esos hogares y el sufragio de las personas internadas en hospitales.

También se han realizado esfuerzos importantes de inclusión electoral de las **comunidades indígenas** (giras de cedulação y empadronamiento, traducción de información electoral relevante y sensibilización cultural de programas de educación cívica, entre otros).

Menos atención hay del voto de las **personas privadas de libertad** (únicamente desarrollado en Costa Rica y recientemente autorizado en Panamá) y de los **ciudadanos en el extranjero** (sólo Honduras registra experiencia en la materia, que por cierto no ha resultado exitosa en términos de costo-beneficio; Panamá lo autoriza a partir del 2006 y en Costa Rica el tema está fuertemente posicionado en la agenda de reformas electorales).

En cuanto al sistema de **cuota femenina**, si bien tiene reconocimiento formal en Costa Rica, Panamá y Honduras, únicamente ha dado resultados significativos en el primero de esos países y gracias a ciertas decisiones clave de su Tribunal Supremo de Elecciones que vencieron la resistencia de los partidos a aplicarlo.²⁶ En Honduras y Panamá, el sistema de listas abiertas y

²⁵ Sobre la génesis y el desarrollo de esos instrumentos de la justicia electoral costarricense, puede consultarse a Sobrado, 2005: 42 y siguientes.

²⁶ Estas decisiones permitieron que, luego del proceso electoral del 2002, Costa Rica tuviera en la cámara de diputados una participación femenina de un 35% y, actualmente, de un 39% (que contrasta con el pobre 19% que existía en la Asamblea Legislativa durante el período 1998-2002), lo que ubica a nuestro país en el primer lugar de América Latina y dentro de los primeros diez del mundo a este respecto (ver sobre el particular lo expuesto por Sobrado, 2005: 64-65). En las discusiones parlamentarias

el de voto preferencial dificultan de manera especial que la cuota femenina pueda tener efectos más tangibles.

5.- Los organismos electorales y sus relaciones con otros actores sociales y políticos:

De la lectura de los informes nacionales que los organismos electorales rinden en el marco de las conferencias periódicas de las asociaciones regionales se aprecia un indudable interés, particularmente palpable en el período que se estudia, de romper moldes tradicionales de asilamiento social, incentivando el diálogo y vinculaciones sólidas con grupos y organizaciones de su entorno.

Ello, aparte de resultar recomendable en orden a obtener un “blindaje político” para las organizaciones electorales, conforme señalaba en una ocasión anterior,²⁷ contribuye a generar actividades permanentes que permitan a la comunidad relacionarse con esos organismos y visualizarlos positivamente aún fuera de la época electoral (lapso en el cual tienden a gozar de una escasa presencia en los medios de comunicación social, a pesar de tener tareas y responsabilidades permanentes).

Algunas de las fórmulas más destacables sobre el particular, son las siguientes:

- En relación con los **partidos políticos**, tiende a generalizarse el establecimiento, dentro de la institucionalidad electoral, de consejos o juntas integrados con representantes de esas agrupaciones, como instancia predominantemente consultiva y que sirve de mesa relacionadora permanente entre éstas y los magistrados electorales. Al Consejo Nacional de Partidos Políticos de Panamá y la Junta de Vigilancia Electoral salvadoreña, se sumó la creación del Consejo de Partidos Políticos mediante reglamento dictado recientemente por el Tribunal Supremo de Elecciones costarricense.
- Los organismos electorales de esos mismos países se han preocupado por establecer relaciones positivas con las **comisiones parlamentarias** encargadas de estudiar las reformas electorales, así como por apoyar su trabajo y tener una presencia proactiva y constante en las discusiones que se realizan en su seno, enriqueciéndolas con el conocimiento fruto de la experiencia concreta en la materia.

correspondientes a la reforma electoral pendiente, prevalece actualmente la idea de ir más allá, mediante la probable adaptación del modelo de listas trenzadas, lo que apostaría por el ideal de paridad de género.

27 “Debe fortalecerse la construcción de contactos y relaciones sólidas y permanentes con grupos y organizaciones que le sirvan de blindaje político a la jurisdicción electoral. A la comunidad académica, personajes especialmente apreciados por la opinión pública, organizaciones no gubernamentales de particular relevancia, instancias de promoción de los derechos humanos y organismos internacionales encargados de la observación internacional de elecciones, debe prestárseles la más adecuada atención para vincularse creativamente con ellos (mediante la promoción conjunta de seminarios, talleres, conversatorios y cualquier otra actividad de divulgación y acercamiento con la ciudadanía, por ejemplo). Los puentes con el órgano parlamentario han de ser suficientes para que la jurisdicción electoral sea protagonista de las reformas electorales que se gestan y debaten en su seno y obtenga, adicionalmente, el respaldo presupuestario indispensable para una buena y eficiente gestión. Tampoco debe aislarse el juez electoral de los partidos políticos, debiendo más bien procurarse vías formales o informales de comunicación con sus personeros, cuya utilización puede resultar especialmente relevante en momentos de crisis” (Sobrado, 2006: 169).



- Los organismos electorales están afrontando exitosamente el desafío que les presenta la interacción con nuevos actores, cada vez más protagónicos en los procesos político-electorales, como lo son las **organizaciones de la sociedad civil** y las **instituciones universitarias**. Resalta el establecimiento de relaciones de trabajo con colectivos y entidades que promueven la democracia (El Salvador),²⁸ los esfuerzos por alentar y perfeccionar los mecanismos de observación electoral doméstica²⁹ y las alianzas estratégicas y los convenios de cooperación interinstitucional con las universidades para la realización de estudios, proyectos y eventos académicos de interés común (Costa Rica).
- En punto a la manera en que los organismos electorales se relacionan y dialogan directamente con la **comunidad en general**, es menester insistir en los pasos dados en pro de un liderazgo propio en materia de formación cívico-democrática, así como resaltar el compromiso por democratizar el acceso a la información electoral relevante mediante el desarrollo y uso intensivo de la web institucional como canal de comunicación.

De otra parte, conviene señalar que la vinculación entre sí de los organismos electorales sigue siendo particularmente intensa, tanto en lo que respecta a actividades específicas de cooperación horizontal como en lo que atañe al intercambio de información, privilegiado con el uso cada vez más significativo de los medios cibernéticos de comunicación. La utilización de esos medios no mina, empero, la trascendencia de las conferencias y encuentros internacionales como mecanismos valiosos en ese ámbito (CAPEL, 2007).

La observación recíproca de las elecciones regionales (que, aparte de sumar transparencia a los procesos, facilita el mutuo aprendizaje entre los organismos) sigue siendo puntual y eficiente y, por sus características especiales, se refuerza como forma prioritaria de colaboración.

Apuntemos, a manera de conclusión, que los numerosos eventos electorales del 2005 y el 2006 en Centroamérica y Panamá estuvieron adecuadamente atendidos por sus organismos electorales, aún en escenarios de fuerte conflictividad postelectoral producto de resultados ajustados u otras circunstancias especiales, lo que constituyó un factor de afianzamiento institucional.

Fue también un período en que presenciamos una apreciable cantidad de procesos de reforma electoral, algunos de los cuales no han concluido. En su mayoría tienden la construcción de una agenda electoral más intensa y diversa, con fórmulas de inclusión política creciente y

28 Bajo la denominación "redes interinstitucionales", abarcan organizaciones de la sociedad civil y del sector público, partidos políticos y organismos internacionales.

29 En el istmo centroamericano, la observación doméstica de los procesos electorales ha tenido tradicionalmente una importancia crucial. La participación de organizaciones de origen eclesiástico ha sido particularmente relevante en países como Nicaragua y Panamá, en el contexto de sus procesos de reconstrucción democrática de finales del siglo pasado. Durante el período que interesa, el organismo electoral hondureño ha enfatizado esa importancia, alentando convenios dirigidos a que la ciudadanía asuma un rol de auditoraje de los procesos electorales, mediante esquemas innovadores de observación electoral. También El Salvador ha fomentado este tipo de convenios, en relación con organizaciones de personas con discapacidad. Guatemala, a propósito de las elecciones presidenciales del 2007, también experimentó fórmulas especializadas de observación local, promovidas por grupos étnicos y de género. Con motivo de los procesos electorales del 2006, en Costa Rica por vez primera se previó y organizó la observación doméstica y, de cara al referéndum del 2007, se reglamentó.

mayores responsabilidades para los organismos electorales, especialmente en el ámbito de la fiscalización de las finanzas de los partidos políticos y de su democracia interna. También se aprecia, en el marco de esas reformas, un esfuerzo por despartidizar los organismos electorales y, en general, una apreciación del sector político que los visualiza como factor esencial de perfeccionamiento democrático, por lo que sin disimulo se apuesta por una institucionalidad electoral más fortalecida y protagónica.

El período en estudio también refleja organismos electorales mejor relacionados con su entorno y más dispuestos a asumir nuevos retos, aunque también conscientes de los problemas y las amenazas que enfrentan. Especialmente sensibles resultan, a este respecto, las limitaciones económicas que, en la mayoría de los países, sufren aquellos y que comprometen sus proyectos de modernización institucional.

IV. BIBLIOGRAFÍA CITADA

Centro de Asesoría y Promoción Electoral (CAPEL). Informe de la Secretaría Ejecutiva de la Asociación de Organismos Electorales de Centroamérica y el Caribe (Protocolo de Tikal), correspondiente a la XXI Conferencia, celebrada en San Salvador en junio del 2007.

Instituto Interamericano de Derechos Humanos (IIDH). Elecciones, democracia y derechos humanos en las Américas: balance analítico 2006. San José: Serie Cuadernos de CAPEL n.º 51, IIDH, 2007

Sobrado González, Luis Antonio. "La inscripción automática de electores en el ordenamiento electoral costarricense". En: Revista Digital de Derecho Electoral [<http://www.tse.go.cr/revista/revista.html>], n.º 4, segundo semestre de 2007.

Sobrado González, Luis Antonio. La justicia electoral en Costa Rica. San José: IJSA, 2005.

Sobrado González, Luis Antonio. "Tendencias de la justicia electoral latinoamericana y sus desafíos democráticos". En: Revista de Ciencias Jurídicas, (109):155-183, enero-abril 2006.

Zovatto Garetto, Daniel. "Las instituciones de la democracia directa a nivel nacional en América Latina: un balance comparado 1978-2007". En: Revista Digital de Derecho Electoral [<http://www.tse.go.cr/revista/revista.html>], n.º 4, segundo semestre de 2007.

Nota: Aunque no se citan expresamente, en la elaboración de este documento fueron fuente de especial consulta los informes nacionales rendidos por los organismos electorales de Centroamérica y Panamá en la VIII Conferencia de la UNIORE, celebrada en Panamá en agosto del 2006, y en la XXI Conferencia de la Asociación de Organismos Electorales de Centroamérica y el Caribe, de junio del 2007. Esos documentos están disponibles en la página electrónica de CAPEL [<http://www.iidh.ed.cr/capel>].



RESULTADOS ELECTORALES AJUSTADOS. EL CASO DE COSTA RICA, ELECCIONES PRESIDENCIALES 2006

Zetty Bou Valverde*

Nota del Consejo Editorial

Recepción: 7 de enero del 2008.

Revisión, corrección y aprobación: 15 de enero del 2008.

Resumen: Describe las situaciones vividas en el proceso de escrutinio de votos en las elecciones costarricenses de febrero del 2006, y la posición del Tribunal ante las reacciones de los actores políticos y sociales frente a los ajustados resultados de las elecciones presidenciales.

Palabras claves: Resultados electorales / Escrutinio electoral / Conteo de votos / Declaratoria de elección / Tribunal Supremo de Elecciones.

Abstract: Article describes the ballot count circumstances experienced during the Costa Rican February 2006 Election and the Supreme Electoral Tribunal position regarding the political and social actors reactions in facing the presidential tide results.

Key words: Polling results / Electoral scrutiny /Ballot count / Official voting results / Supreme Electoral Tribunal.

* Magistrada Suplente del Tribunal Supremo de Elecciones

I. NOTAS INTRODUCTORIAS

En febrero de 2006, para las elecciones presidenciales, enfrentamos en Costa Rica una situación difícil producto de una votación muy ajustada, pero de gran valor histórico: el sistema se puso a prueba, el Tribunal Supremo de Elecciones salió fortalecido y el resultado final fue respetado, la paz social se mantuvo.

La Constitución de 1949, que nos rige, en resguardo de las garantías electorales, estableció una serie de frenos y contrapesos estructurales y funcionales, relevantes para su efectiva protección. Por una parte, el Presidente, Vicepresidentes, Diputados y autoridades municipales, son designados mediante votación universal, directa y secreta de los ciudadanos en elecciones convocadas al efecto por el Tribunal Supremo de Elecciones; la Asamblea Legislativa elige por mayoría calificada a los Magistrados de la Corte Suprema de Justicia (veintidós en total) y a los Magistrados suplentes de cada Sala, quienes son reelectos salvo que una mayoría calificada de los diputados decida lo contrario; a su vez, son los Magistrados de la Corte Suprema de Justicia quienes designan a los Magistrados Electorales. Adicionalmente, el Tribunal Supremo de Elecciones fue dotado de potestades que garantizan su independencia de los otros poderes y órganos constitucionales.¹

Resulta importante aclarar que el Tribunal Supremo de Elecciones en nuestro país, tiene rango constitucional de Poder de la República y está integrado por tres Magistrados Propietarios y seis Magistrados Suplentes, todos nombrados, como se ha dicho, por la Corte Suprema de Justicia, por mayoría calificada, con base en un concurso de antecedentes. Los nombramientos se realizan por periodos de seis años, pero los Magistrados pueden ser reelectos, previa rendición de cuentas y también por mayoría calificada. Cada dos años la Corte debe elegir un propietario y dos suplentes. Para las elecciones presidenciales, durante un periodo de dieciocho meses que van desde un año antes hasta seis meses después de las elecciones, dos de los Magistrados Suplentes –designados al efecto por la Corte Suprema de Justicia– se integran como propietarios para integrar un tribunal de cinco miembros.

Los Magistrados Electorales gozan de las mismas responsabilidades, prerrogativas e inmunidades que ostentan los miembros de los Supremos Poderes. (Artículos 100 y 101 de la Constitución Política).

¹ **PODER EJECUTIVO:** El artículo 177 de la Constitución Política asigna la elaboración del presupuesto del Sector Público, a un departamento especializado. Sin embargo indica que "...Los gastos presupuestados por el Tribunal Supremo de Elecciones para dar efectividad al sufragio, no podrán ser objetados por el Departamento a que se refiere este artículo..." **PODER LEGISLATIVO:** El Tribunal Supremo de Elecciones distribuye las 57 plazas de diputados que integran la Asamblea Legislativa, entre las siete provincias, de acuerdo con el último censo de población. (artículo 106 de la Constitución Política). La aprobación de cualquier proyecto de ley en materia electoral, requiere de una consulta obligatoria al TSE por parte de la Asamblea Legislativa. Para apartarse del criterio externado por aquel se requiere de mayoría calificada. (artículos 97 y 121 de la Constitución Política). Seis meses antes y cuatro después de una elección, la Asamblea Legislativa no puede convertir en leyes los proyectos sobre los cuales el TSE se hubiese manifestado en desacuerdo. (Artículo 97 citado). **PODER JUDICIAL:** El nombramiento de los Magistrados –propietarios y suplentes– del Tribunal Supremo de Elecciones lo realiza la Corte Suprema de Justicia mediante el voto de las dos terceras partes del total de sus miembros. (Artículo 100 de la Constitución Política).

Corresponde al Tribunal Supremo de Elecciones hacer la declaratoria definitiva de elección de Presidente y Vicepresidentes, lo cual constituye una de las principales garantías introducidas por el Constituyente para evitar la injerencia de los poderes Ejecutivo y Legislativo en ese aspecto trascendental.²

Todos los funcionarios del organismo electoral tienen prohibición político-partidaria, salvo para acudir a las urnas. Esta obligación de neutralidad también aplica en procesos electorales consultivos como el Referéndum.

Estos aspectos son fundamentales para entender la fortaleza del organismo electoral frente a la crisis que debió enfrentar en febrero de 2006.

Adicionalmente, cabe señalar que el Tribunal Supremo de Elecciones costarricense además de ser el órgano constitucional rector del proceso electoral –organización, dirección y vigilancia de los actos relativos al sufragio-, e intérprete exclusivo de la Constitución Política y la normativa vigente en materia electoral, tiene a su cargo el Registro Civil, y ejerce funciones jurisdiccionales, que incluyen el conocimiento del recurso de amparo electoral, actuando como juez constitucional y la tramitación de procesos contencioso electorales. Sus resoluciones no pueden ser objeto de recurso alguno salvo acción por prevaricato. (Artículos 99 y 103 de la Constitución Política), lo que constituye otra de sus fortalezas.

La Constitución de repetida cita, incluyó desde su promulgación, normas y principios que garantizan el ejercicio del sufragio y el respeto a la decisión popular expresada en las urnas. El Código Electoral de 1952, desarrolló esos principios e introdujo algunas regulaciones importantes para reforzar el sistema³. Mediante una reforma, consecuencia precisamente de una elección con resultados ajustados (elecciones presidenciales de 1966 a la que nos referiremos más adelante), en el año de 1969, se dispuso que las papeletas para la elección de Presidente y Vicepresidentes, Diputados y Autoridades Municipales, fueran confeccionadas en diferentes colores y depositadas en urnas independientes debidamente identificadas, ya que este había sido precisamente uno de los aspectos más debatidos en aquel momento.⁴

En nuestro país, el Registro Civil, como se ha mencionado, está adscrito al Tribunal Supremo de Elecciones y contamos con un documento de identidad único para todos los efectos civiles y electorales. El padrón electoral, es publicitado, actualizado y depurado, de acuerdo con lo prescrito, con estricto apego al cronograma electoral⁵, excluyendo a quienes fallecen, los declarados en estado de interdicción, y aquellos impuestos de sentencias que conlleven la suspensión de derechos políticos, e incluyendo a las personas que van adquiriendo la mayoría de edad, y los naturalizados que sean aptos para votar.⁶ En el caso de quienes fallezcan después

² Artículo 102, inciso 8 de la Constitución Política.

³ Entre otros, establece el ejercicio del sufragio en distritos electorales, especificaciones y función del padrón-registro, impedimentos, régimen de nulidades, escrutinio y plazos para las correspondientes declaratorias, artículos 4, 14, 29, 32, 121, 132, 142-148 del Código Electoral.

⁴ Ley No.4341 de 3 de junio de 1969, reforma a los artículos 27 y 33 del Código Electoral.

⁵ Artículos 22 a 25 del Código Electoral.

⁶ De acuerdo con el artículo 1 del Código Electoral: “Son electores todos los costarricenses de uno u otro sexo, mayores de



del cierre del padrón pero antes del envío del material electoral a las juntas receptoras, las comunicaciones correspondientes son incluidas en la misma caja. Si el deceso ocurre con posterioridad, se remite el telegrama correspondiente a cada junta para que sus miembros cuenten con dicho insumo durante la votación.

En un escenario de resultados ajustados, estos factores también fueron importantes, frente a las denuncias presentadas.

II. RESUMEN DE LOS HECHOS

1. ¿Qué ocurrió el 5 de febrero del 2006?

En Costa Rica seguimos un sistema de doble escrutinio, con transmisión de datos por dos vías: telemática y física.

Inmediatamente después del cierre de las urnas las Juntas Receptoras de Votos clasifican, valoran y cuentan las papeletas, en presencia de fiscales partidarios así como de observadores que se encuentren presentes, llenan el acta de cierre correspondiente en el padrón registro, preparan el material electoral para su envío y deben cumplir tres obligaciones legales:

- 1) enviar el comunicado oficial de resultados “por la vía más rápida con que se cuente y que el Tribunal disponga para ese efecto” (artículo 122 del Código Electoral) con el objeto de que se pueda iniciar la comunicación de los datos provisionales,
- 2) enviar la totalidad del material electoral debidamente clasificado en saco sellado al Tribunal Supremo de Elecciones para que el mismo sirva de insumo al escrutinio definitivo (artículo 121, inciso n del Código Electoral); y
- 3) levantar una certificación de resultados, que es enviada al Tribunal, con copia para cada representante partidario (artículo 121, inciso k del mismo código)

En Costa Rica la transmisión telemática suple la necesidad de dar resultados preliminares, pero no es la que se utiliza para llegar al resultado definitivo u oficial, ya que esto se hace con base en el resto de los medios físicos utilizados para consignar los datos pertinentes (papeletas, padrón registro, certificación, razones firmadas por los miembros de mesa en los sobres que contienen las papeletas, telegramas).

En procesos electorales anteriores –salvo en los comicios presidenciales de 1966, cuando el Partido Liberación Nacional (PLN) fue derrotado con una diferencia de un voto por mesa

dieciocho años e inscritos en el Departamento Electoral del Registro Civil, con excepción de los siguientes:

a) Los declarados judicialmente en estado de interdicción; y

b) Los que sufran sentencias que imponga la pena de suspensión del ejercicio de derechos políticos.

Los ciudadanos costarricenses por naturalización no podrán sufragar sino después de doce meses de haber obtenido la carta respectiva.”

aproximadamente⁷ el amplio margen entre los partidos punteros permitía proyectar ganador la misma noche de la elección, por lo que la etapa de escrutinio manual a cargo del Tribunal Supremo de Elecciones no generaba mayor interés para el público. El 5 de febrero del 2006, los costarricenses nos fuimos a dormir sin conocer quién sería nuestro próximo presidente.

Ese día cerramos con 5451 mesas procesadas (88,45%) y una diferencia de 3250 votos (0.22% sea, menos de ¼ de punto porcentual) entre los dos candidatos de los partidos mayoritarios. Si el 100% de los comunicados de las juntas receptoras hubiera ingresado, el mismo día de la elección se habría podido dar un resultado total provisional sin mayor problema, ya que el sistema de transmisión telemática funcionó como se esperaba. De hecho, podemos afirmar que funcionó adecuadamente, porque precisamente los filtros de seguridad se activaron conforme a lo programado.

Hubo 712 mesas de las 6163 abiertas en todo el territorio nacional, que no fue posible procesar la noche de la elección, por lo que no se pudo dar el resultado preliminar del 100% de las juntas.

De esas 712 juntas, 276 remitieron el comunicado oficial telemático, pero por presentar el mismo “inconsistencias” –sea algún dato incorrecto, en relación con la información almacenada- el mecanismo de seguridad del sistema de transmisión lo rechazó canalizándolo por otra vía al registro de datos del Tribunal, para su examen posterior. De las restantes 436 juntas, el resultado no se recibió del todo para su transmisión telemática, lo cual fue considerado por las autoridades electorales como “normal”, ya que a pesar de la capacitación que se da y de los instructivos que se incluyen dentro del material electoral, los miembros de mesa por cansancio, por descuido o por creatividad, colocan el instrumento –lleno o en blanco- dentro del saco sellado que va al Tribunal, en lugar de remitirlo por la vía más rápida –como está regulado- al Tribunal Supremo de Elecciones.

Estas dos palabras “inconsistencias” y “normalidad”, con un contenido claro a nivel del argot electoral, manipuladas por la segunda fuerza electoral y otros grupos, con ayuda de algunos medios de comunicación, generaron cuestionamientos y dudas innecesarias dentro del proceso.⁸

El Tribunal –para despejar la incertidumbre- inició el conteo manual con esas 712 mesas, que provenían de todo el país, pero, tal y como se advirtió a los partidos políticos y a la ciudadanía, oficialmente no resultaba posible sumar estos resultados definitivos a los provisionales, que se habían procesado la noche de la elección.⁹

7 En las elecciones presidenciales de 1966 con 3,015 mesas receptoras, un padrón electoral de 554,627 votantes y un 18.6% de abstencionismo resultó electo el profesor José Joaquín Trejos Fernández del Partido Unificación Nacional (coalición de los partidos Republicano y Unión Nacional) por 4220 votos.

8 La utilización del vocablo “inconsistencias” por parte de funcionarios electorales al explicar la imposibilidad de procesar los resultados telemáticos pendientes, que se interpretó por algunos receptores como “irregularidades” en el peor sentido de la expresión y la mención por parte del Licenciado Oscar Fonseca Montoya, presidente del TSE, de que era “normal” que hubiese algún material faltante en este como en otros procesos, que se percibió como una forma de restarle importancia o minimizar lo acontecido, generaron reacciones negativas en algunos sectores. Un análisis de dichas reacciones se puede ver en la página:

www.estadistica.ucr.ac.cr/pdf/papelm.pdf

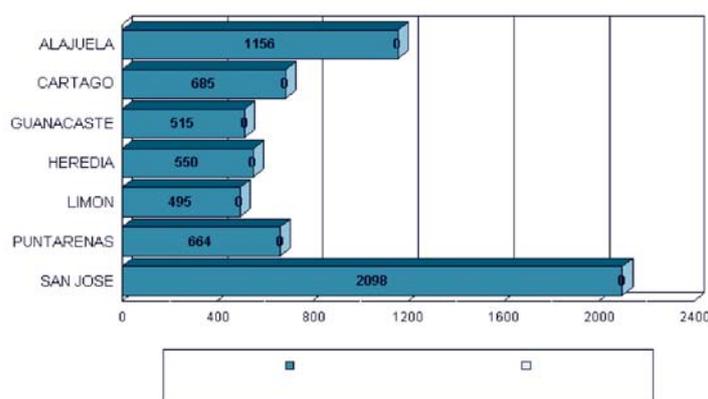
9 Acuerdo Sesión Ordinaria 18-2006, artículo 2º de 7 de febrero de 2006.

Mientras en la sede del Tribunal Supremo de Elecciones eran escrutadas esas 712 juntas, el Partido Liberación Nacional (PLN) solicitó que el escrutinio definitivo de las restantes (en las que se había podido dar resultados provisionales) se hiciera, no por número de provincia –San José (1), Alajuela (2), Cartago (3), Heredia (4), Guanacaste (5), Puntarenas (6), Limón (7)-, sino por orden alfabético según el nombre de éstas –Alajuela, Cartago, Guanacaste, Heredia, Limón, Puntarenas, San José-. La finalidad de la gestión era clara: ingresar en último lugar el resultado definitivo del conteo de la provincia de San José, por ser ésta no sólo la provincia con más electores, sino, la que más favorecía al Partido Acción Ciudadana (PAC). El Tribunal Supremo de Elecciones denegó la petición, para no variar el orden que tradicionalmente se ha seguido durante el proceso de escrutinio.¹⁰ Esto generó que durante el escrutinio manual, en algunos momentos, el Partido Acción Ciudadana (PAC) llegara a ocupar el primer lugar, creando falsas expectativas en algunos sectores. A pesar de lo anterior, esta decisión del Tribunal fue la más acertada en un escenario de resultados ajustados, y contribuyó a mantener la confianza en la institucionalidad electoral; un cambio en el orden del escrutinio habría acelerado el conocimiento del resultado pero generado sospechas y puesto en duda la neutralidad del jerarca del órgano electoral, lo cual a la larga hubiera sido lo más peligroso para la estabilidad del país.

El Partido Liberación Nacional (PLN) ganó Cartago (3), Guanacaste (5), Puntarenas (6) y Limón (7), de las cuales Guanacaste, Puntarenas y Limón son provincias rurales y costeras. El Partido Acción Ciudadana (PAC) ganó San José (1), Alajuela (2) y Heredia (4), todas predominantemente urbanas y por ende más pobladas.

Para que el lector se pueda formar una mejor idea de la situación a que se ha hecho referencia, se incluye un cuadro extraído de la página web del TSE, que detalla la cantidad total de juntas por provincia.

CANTIDAD DE JUNTAS PROCESADAS POR PROVINCIA



10 Artículo segundo, Sesión Ordinaria 23-2006, de 9 de febrero de 2006: "... **Se dispone:** El Tribunal había predefinido que, una vez escrutadas las juntas no computadas en la transmisión de datos de resultados provisionales, se seguiría el orden tradicional de escrutinio, tal y como aconteció el día de hoy, y no encuentra motivo legal para modificar su decisión. Confía en que los grupos contendores asuman con la misma madurez y tranquilidad que ha mostrado la ciudadanía el desenlace del escrutinio definitivo. **ACUERDO FIRME.**"

Así, durante los primeros días de escrutinio los resultados favorecían al Partido Acción Ciudadana (PAC) por haber ganado este en las provincias de San José (1), Alajuela (2) y Heredia (4). La ventaja de este partido llegó a 33800 votos al cerrar el escrutinio de la provincia de Heredia (4). No obstante lo anterior, al realizar el conteo de la provincia de Guanacaste (5), la distancia entre los dos partidos se redujo a 14300 votos y al entrar en la provincia de Puntarenas (6) el Partido Liberación Nacional (PLN) empezó a aventajar en forma sostenida al Partido Acción Ciudadana (PAC), cerrando el conteo de esta con una ventaja de 7200 a favor del PLN, que unida a la que obtuvo este último en la provincia de Limón (7) dio al final una diferencia total acumulada de 18,169 votos, lo que corresponde a una diferencia porcentual de 1.12%.¹¹

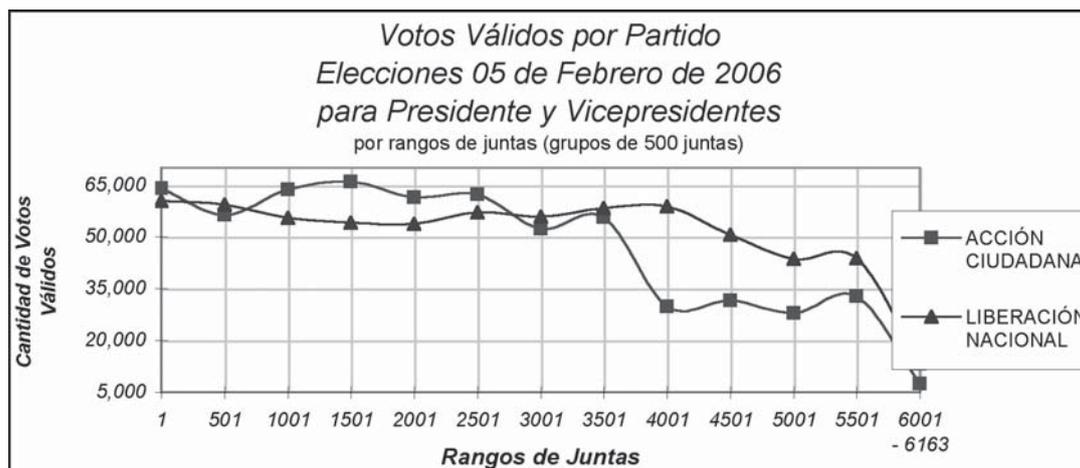


Este gráfico refleja las vicisitudes del escrutinio manual, conforme iban siendo contadas las mesas de cada provincia. Como vemos, el primer punto comparativo, dentro de la provincia de San José, muestra una diferencia de 21100 votos, con ventaja para el PAC; el segundo, dentro de la provincia de Alajuela, una de 10400 votos, aún con ventaja para dicho partido; en el tercer punto, ya en la provincia de Cartago –que fue ganada por el PLN- la situación se invierte y tenemos una diferencia de 5300 votos a favor del PLN; en el cuarto punto, mientras se escrutaban las mesas de Heredia, el PAC vuelve a sobrepasar al PLN por 7600 votos; en los últimos tres puntos comparativos, ubicados todos en las otras tres provincias que ganó el PLN, la ventaja de este sobre el PAC, es de 19500, 21000 y 11400 votos respectivamente.¹²

¹¹ Información extraída de las bases de datos del TSE.

¹² Gráfico preparado por el funcionario del TSE, Alvaro Rodríguez Troyo, siguiendo indicaciones del señor Jaime Madriz Muñoz, jefe de la Contraloría Electoral del TSE.

El TSE daba resultados parciales al final de cada día, por lo que los fiscales partidarios y los medios de comunicación llevaban el pulso del avance. La escasa diferencia cuantitativa confrontada con el creciente porcentaje de mesas escrutadas, generaba aún mayor expectativa.



Distribución Juntas Receptoras de Votos por provincia
Elecciones Febrero 2006

De la junta N°	A la junta N°	Provincia	Total de juntas por provincia
1	2098	San José	2098
2099	3254	Alajuela	1156
3255	3939	Cartago	685
3940	4489	Heredia	550
4490	5004	Guanacaste	515
5005	5668	Puntarenas	664
5669	6163	Limón	495
TOTAL GENERAL			6163

Con el gráfico y cuadro preinsertos, se complementa la información anterior, permitiendo apreciar la diferencia entre los dos partidos punteros por rangos de mesas (grupos de 500 juntas). Esta situación que se prolongó por 17 días, fue dramática, para los partidos involucrados, para el país y para el propio órgano electoral. Algunos, familiarizados con el lenguaje deportivo, calificaron su conclusión como un desenlace de “muerte súbita”, otros simplemente como un final de impacto.¹³

¹³ El gráfico fue elaborado por el funcionario del TSE Alvaro Rodríguez Troyo, con las instrucciones del señor Jaime Madriz Muñoz, jefe de la contraloría electoral, y el cuadro suministrado por esa oficina.

III. CÓMO REACCIONARON LOS ACTORES POLÍTICOS Y SOCIALES FRENTE A LOS AJUSTADOS RESULTADOS DE LAS ELECCIONES PRESIDENCIALES DEL CINCO DE FEBRERO DE 2006

Ante la inusitada situación de incertidumbre provocada por el estrecho margen entre los candidatos presidenciales más fuertes, se produjeron diversas reacciones, desde la suspensión de las celebraciones y discursos de victoria y derrota que tenían preparados los partidos en diferentes locaciones, la espera paciente y confianza en la pureza del sufragio y en la dirección del proceso a cargo del Tribunal Supremo de Elecciones por parte de la mayoría de los costarricenses, la especulación de algunos sectores y actores políticos, hasta graves acusaciones; muchas de las cuales se concretaron en denuncias, recursos y demandas de nulidad.

El salón de escrutinio, donde en sesión permanente del Tribunal se revisaban y contabilizaban uno a uno los votos, se convirtió en un campo de batalla, donde los fiscales partidarios además de vigilar que el proceso se desarrollara como correspondía, pretendían ganar lo que habían perdido sus partidos en las urnas. Cuando se presentan resultados estrechos, cada voto cuenta, y eso lo tenían claro tanto los funcionarios electorales como los representantes de los partidos políticos.¹⁴

Para el organismo electoral, fue otra fortaleza importante la experiencia de sus funcionarios, y las reglas de escrutinio claras. Durante el escrutinio se pone en evidencia también la imparcialidad de los Magistrados Electorales: el voto se anula o se revalida, si se dan las condiciones para ello, independientemente de a qué partido pertenezca, y esto les quedó claro a los fiscales, pues fueron testigos directos y privilegiados de esa posición. Quedó también claro que los controles de calidad fueron celosamente aplicados y las actas definitivas reflejaron cada una de las incidencias que se suscitaron, durante todo el proceso.

Mientras esto ocurría en el salón de escrutinio, después del cierre de cada jornada, los Magistrados seguían trabajando, en su función de jueces electorales, para resolver en tiempo las casi 800 solicitudes y recursos presentados, y poder dar la declaratoria definitiva en tiempo.¹⁵

14 En el salón de escrutinio son instaladas cinco mesas –en elecciones presidenciales– cada una presidida por un Magistrado, auxiliado por aproximadamente 15 funcionarios del organismo electoral. Los sacos con material electoral son abiertos en presencia de los fiscales partidarios y se inicia el conteo de las boletas de cada partido, votos en blanco, votos nulos y sobrantes. Es función primordial del Magistrado revisar los votos nulos, y los que se pretenda invalidar o revalidar en ese momento. Su decisión puede ser objetada por alguno de los fiscales, y en caso de que se mantenga la discrepancia, se pone a circular la papeleta (esto es se consulta con los otros cuatro Magistrados, por encontrarse el Tribunal en sesión) y por unanimidad o mayoría se toma una decisión, que carece de ulterior recurso. Del escrutinio de cada junta bajo la supervisión del Magistrado a cargo, se levanta un acta en la que se consignan las correcciones e incidencias—cuando las hubiere— y el detalle final de los votos de cada partido, votos nulos, votos en blanco y sobrantes, con copia para cada uno de los fiscales presentes.

15 El artículo 102 inciso 8 de la Constitución Política obliga al TSE a “hacer la declaratoria definitiva de la elección de Presidente y Vicepresidentes de la República, dentro de los treinta días siguientes a la fecha de la votación”.



IV. CÓMO MANEJÓ LA SITUACIÓN EL TRIBUNAL SUPREMO DE ELECCIONES

1. **Con aplomo.** Desde el primer momento el Tribunal Supremo de Elecciones manejó el asunto con seguridad, enviando un mensaje claro de que la situación estaba bajo control y que sabía lo que estaba haciendo.
2. **Con puntualidad.** La sesión solemne convocada para dar los primeros resultados provisionales, se inició a la hora programada, y los resultados que ingresaban se iban transmitiendo tanto en el auditorio del TSE, como en los medios de comunicación colectiva, en tiempo real.
3. **Con un tribunal integrado,** tanto en la presencia frente a los medios -cuando no se designaba un vocero-, como al emitir acuerdos y resoluciones unánimes, al decidir asuntos relevantes.
4. **Con reglas claras.** Aparte de la normativa vigente, el Tribunal emitió un documento complementario intitulado "Pautas que seguirá el TSE durante el procedimiento de escrutinio definitivo".¹⁶
5. **Saliendo a los medios de comunicación colectiva en momentos clave.** En este punto fue determinante la intervención contundente del Magistrado Luis Antonio Sobrado González, actual Presidente del organismo electoral, quien menos de una hora después de que el candidato del Partido Acción Ciudadana (PAC), don Ottón Solís saliera a la TV denunciando supuestas irregularidades, cuando aún no concluía el escrutinio, salió al aire desvirtuando las afirmaciones que no eran correctas.¹⁷

16 "El Tribunal estima necesario comunicar a los partidos políticos que intervinieron en las votaciones las siguientes pautas a que se ceñirá estrictamente durante el procedimiento de escrutinio definitivo: 1.-Ayer en horas de la tarde se comunicó el último corte del programa de transmisión de resultados provisionales, con lo cual se dio por terminada la ejecución de dicho programa. En consecuencia, los resultados que se vayan dando a lo largo del escrutinio definitivo no serán incorporados a los datos de ese último corte, por tratarse de etapas diferenciadas de la última fase del proceso electoral. /2.-Aún así, se aclara que el Tribunal inició hoy el escrutinio definitivo con el examen de las juntas receptoras cuyos datos no fue posible incorporar a la transmisión de resultados provisionales./3.-El Tribunal no se pronunciará sobre los resultados finales del proceso hasta que se concluya la revisión de todas las juntas receptoras del país. Por ello, la comunicación al respecto del pleno del Tribunal con los partidos y la prensa se contraerá a hacer de su conocimiento las actas que se vayan produciendo durante las distintas jornadas de escrutinio, por tratarse de documentos públicos y por así mandarlo el artículo 4.º del Reglamento sobre la fiscalización del escrutinio./Se hace un vehemente llamado a los actores políticos a abstenerse de autoproclamaciones o anuncios anticipados de victoria electoral y esperar, con sentido patriótico y ánimo de concordia, la declaración final por parte de este Tribunal./Se solicita a la prensa colaborar con este esfuerzo del Tribunal por preservar el clima de tranquilidad que reina en la ciudadanía y a exhortar a ésta para que pacientemente mantenga la calma, amparándose en la confianza general que provoca la confiabilidad y solvencia del organismo electoral costarricense.

Notifíquese. Comuníquese a los partidos políticos mediante circular y prepare la Oficina de Comunicación y Protocolo el respectivo comunicado de prensa. **ACUERDO FIRME."** (Sesión Ordinaria N° 18-2006, artículo 2º, celebrada el día siete de febrero del año 2006)

17 Comunicado oficial del Tribunal Supremo de Elecciones en relación con las manifestaciones del Señor Otton Solís, vertidas mediante cadena de televisión el 21 de febrero a las 8:00 p.m.

"PARA TRANQUILIDAD DE LOS COSTARRICENSES, ES IMPERIOSO QUE EL TRIBUNAL SUPREMO DE ELECCIONES RECUERDE QUE LA CIUDADANÍA HA PROTAGONIZADO UN ADMIRABLE EJERCICIO CÍVICO EL PASADO 5 DE FEBRERO Y QUE EL TRIBUNAL HARÁ LO NECESARIO PARA QUE EL VERDICTO DE LAS URNAS SE TRADUZCA FIELMENTE EN LA DESIGNACIÓN DE NUESTROS PRÓXIMOS GOBERNANTES. ESA ES NUESTRA FUNCIÓN: SERVIR DE GUARDIÁN DE LA VOLUNTAD POPULAR, CON INDEPENDENCIA DE QUIEN RESULTE ELEGIDO. LOS INCIDENTES AISLADOS QUE SE HAN PRESENTADO SE ESTÁN INVESTIGANDO Y SERÁN OBJETO DE LAS SANCIONES OPORTUNAS. PERO LOS MISMOS NO TIENEN LA CAPACIDAD DE DEJAR SIN EFECTO LA OPCIÓN ELECTORAL DE LOS BUENOS CIUDADANOS, EN CUYA DEFENSA COMPROMETEMOS NUESTRO NOMBRE Y MEJOR ESFUERZO. MENOS AÚN DESLEGITIMAR EL PROCESO ELECTORAL COMO UN TODO.



6. **Ejerciendo con eficiencia la función de juez electoral.** En Costa Rica ese rol se desempeña de manera simultánea con el de jerarca de la administración electoral. Un total de 696 mesas fueron impugnadas -681 por el Partido Acción Ciudadana (PAC), que ocupó el segundo lugar-. En virtud de acumulación de acciones el Tribunal Supremo de Elecciones dictó 524 resoluciones. Esto en contraste con 5 demandas de nulidad presentadas en el 2002¹⁸. El ejercicio de una jurisdicción electoral independiente, especializada, concentrada, de una sola instancia, a cargo del TSE cobró una importancia significativa ante los resultados ajustados que se presentaron en la elección presidencial, y la consecuente conflictividad. En este caso se puso en evidencia la utilización de instrumentos jurisdiccionales, por fuerzas políticas, como factor adicional a manifestaciones recurrentes en medios de comunicación colectiva, para tratar de revertir el resultado de las votaciones y eventualmente, según algunas manifestaciones, intentar la anulación parcial o total de las elecciones.¹⁹

EL ESCRUTINIO QUE NOS OCUPA DESDE HACE 12 DÍAS SE HA DESARROLLADO BAJO LAS NORMAS Y ESTÁNDARES FIJADOS POR LA LEGISLACIÓN DESDE HACE MÁS DE CINCUENTA AÑOS, Y BAJO LA MÁS ATENTA FISCALIZACIÓN PARTIDARIA. ESTAMOS ATENDIENDO LAS RECLAMACIONES Y DEMANDAS DE NULIDAD QUE LAS PARTES INTERESADAS HAN INTERPUESTO, CON LA OBJETIVIDAD, TRANSPARENCIA Y PROFESIONALISMO PROPIO DE LOS JUECES ELECTORALES. NO NOS APARTAREMOS DE ESOS PARÁMETROS.

DE MANERA PARTICULAR CABE ACLARAR ENFÁTICAMENTE LO SIGUIENTE:

- 1.- NO HAN DESAPARECIDO 5000 PAPELETAS.
- 2.- TODAS LAS JUNTAS SE HAN ESCRUTADO CON VISTA DEL PADRÓN REGISTRO O DOCUMENTO LEGALMENTE EQUIVALENTE. EN TODO CASO Y EN RELACIÓN CON LAS 712 MESAS QUE SE ESCRUTARON DE PRIMERO, SÓLO EN 18 CASOS (Y NO EN CIENTO) SE DEBIÓ RECURRIR A ESE DOCUMENTO ALTERNATIVO.
- 3.- ESAS 712 JUNTAS NO ERAN "INCONSISTENTES". SE TRATA DE AQUELLAS CUYOS RESULTADOS NO FUERON INCORPORADOS A LA TRANSMISIÓN DE RESULTADOS PROVISIONALES POR NO HABER REMITIDO LA JUNTA EL MENSAJE OFICIAL O POR PRESENTAR ÉSTE -Y NO LA JUNTA- ALGÚN DEFECTO QUE IMPEDÍA PROCESARLO.
- 4.- LA JURISPRUDENCIA ELECTORAL (PRODUCIDA A TRAVÉS DE PRONUNCIAMIENTOS DE HACE CUATRO AÑOS Y MÁS) HA PRECISADO QUE SON INACEPTABLES LAS PETICIONES DE REESCRUTINIO QUE SE FORMULEN CON INDEPENDENCIA DE LAS DEMANDAS DE NULIDAD. SÓLO SON LEGALMENTE ADMISIBLES COMO DILIGENCIA PROBATORIA DENTRO DE UN PROCESO CONTENCIOSO ELECTORAL DEBIDAMENTE ESTABLECIDO, CON FUNDAMENTO EN HECHOS CONCRETOS Y NO SIMPLES SUPOSICIONES O PREJUICIOS.
- 5.- EN EL ÚNICO CASO EN QUE ÉSTO HA SUCEDIDO HASTA EL MOMENTO, EL TRIBUNAL NO TUVO NINGÚN INCONVENIENTE EN REESCRUTAR UNA JUNTA DE POCOCÍ DE LIMÓN. MEDIANTE ESA DILIGENCIA APARECIERON LAS 16 PAPELETAS QUE ORIGINALMENTE NO HABÍAN SIDO LOCALIZADAS, POR HABER SIDO INSERTADAS POR EQUIVOCACIÓN EN LOS SACOS DE DIPUTADOS Y REGIDORES. POR CIERTO, NINGUNA DE ELLAS ERA DEL PARTIDO DEMANDANTE NI TAMPOCO DE SU MÁS CERCANO CONTENDOR.

PORTODO LO ANTERIOR, PUEDEN ESTAR SEGUROS LOS PARTIDOS QUE INTERVINIERON EN LAS VOTACIONES DEL 5 DE FEBRERO, SUS PARTIDARIOS Y LOS COSTARRICENSES EN GENERAL, QUE EN LOS PRIMEROS DÍAS DE MAYO SE PRODUCIRÁ LA TRANSICIÓN DEMOCRÁTICA DEL GOBIERNO NACIONAL Y DE LOS 81 LOCALES.

TAMBIÉN PUEDEN TENER LA CERTEZA DE QUE ESOS NUEVOS GOBERNANTES SERÁN LOS FAVORECIDOS POR LAS MAYORÍAS ELECTORALES.

ESPERAMOS QUE, POR EL BIEN DEL PAÍS, TODOS LOS ACTORES DEL PROCESO ELECTORAL TENGAN LA MADUREZ Y LA RESPONSABILIDAD CÍVICA DE ACEPTARLO."

18 Reporte de Demandas de Nulidad Elecciones Presidente y Vicepresidentes de la República 2006: a) resultado, b) motivo del reclamo, c) número de demandas -entre paréntesis-: Rechazo de plano, tema de la reelección presidencial fue resuelto por Sala Constitucional, (2) / Rechazo de plano, alegato es falso porque escrutinio se realizó con vista en el Padrón-Registro, (4) / Rechazo de plano, alegato es falso, no existió doble sufragio, (1) / Rechazo de plano, alegato es falso, no fue comprobado con vista en el acta de apertura y cierre del Padrón-Registro, (1) / Rechazo de plano, alegato es falso, personas no firman porque así se consigna en sus cédulas de identidad, (1) / Rechazo de plano, causal de nulidad no prevista en el Código Electoral, asunto fue conocido previamente por el Tribunal, (2) / Rechazo de plano, causal de nulidad no prevista en el Código Electoral, solicitud de prueba improcedente, (3) / Rechazo de plano, causal de nulidad no prevista en el Código Electoral, (39) / Rechazo de plano, gestión improcedente por errado conteo de datos en el acta de escrutinio, (2) / Rechazo de plano, gestión prematura, Junta no había sido escrutada al momento de la presentación de la demanda, (2) / Rechazo de plano, impugnación constituye reiteración de gestión anterior conocida en otro expediente, (32) / Rechazo de plano, impugnación de junta presentada en forma extemporánea, (10) / Rechazo de plano, por falta de elementos probatorios, (1) / Rechazo de plano, se desestiman alegatos contra la modificación al Reglamento sobre la Fiscalización del Escrutinio, (1) / Rechazo por el fondo, ausencia de Padrón Registro y Certificación no es causal de nulidad en el Código Electoral, se escruta con la restante documentación electoral, (49) / Rechazo por el fondo, Padrón-Registro en blanco no es causal de nulidad en el Código Electoral, (188) / Rechazo por el fondo, ausencia del Padrón-Registro no es causal de nulidad en el Código Electoral, (182) / Rechazo por el fondo, gestión interlocutoria subsana parcialmente objeción, los restantes argumentos no corresponden a causal de nulidad prevista en el Código Electoral, (1) / Rechazo por el fondo, se desestiman alegatos contra el Reglamento de Integración Extraordinaria e Instalación de las Juntas Receptoras de Votos por el Tribunal Supremo de Elecciones, (1). Total de expedientes resueltos 522.

19 Reporte de Demandas de Nulidad Elecciones Presidente y Vicepresidentes de la República 2006: a) resultado, b) motivo del reclamo, c) número de demandas -entre paréntesis-: Rechazo de plano, tema de la reelección presidencial fue resuelto por Sala



7. **Con transparencia.** Durante todo el proceso el organismo electoral tuvo a disposición de los diferentes actores la información electoral actualizándola en tiempo real en su página web, y poniéndola a disposición de las entidades interesadas en realizar análisis y estudios posteriores. Un análisis que cabe destacar es el realizado por Informe Estado de la Nación, que en su décimo tercer número se refiere específicamente al tema.²⁰

V. LECCIONES APRENDIDAS Y RECOMENDACIONES

Un resultado electoral ajustado se puede presentar en cualquier momento. Una situación muy similar a la vivida en febrero de 2006, se suscitó en Costa Rica en las elecciones presidenciales de 1966, cuando la segunda fuerza –en ese caso el Partido Liberación Nacional (PLN)- cuestionó el proceso y presentó más de 500 impugnaciones. La diferencia fue el despliegue mediático, que se dio al tema en las elecciones recién pasadas, que contribuyó a calentar el ambiente.

No podemos obviar las diferencias existentes entre los países en punto a la forma de designación de los integrantes del órgano electoral, su independencia, jerarquía en relación con otros órganos, sus competencias, fortalezas y debilidades. Tampoco podemos desconocer que en muchos países no se realiza un doble escrutinio, no existen mecanismos de impugnación ante el mismo organismo electoral, ni la decisión correspondiente carece de ulterior recurso. Por estas razones las recomendaciones y lecciones aprendidas, quizá no resulten aplicables como bloque a otras realidades-país.

Hechas las anteriores observaciones, incluyo las siguientes recomendaciones generales, aplicables en la mayoría de los sistemas electorales:

1. Los organismos electorales deben estar preparados para enfrentar situaciones de resultados ajustados, pues estos se pueden presentar en cualquier elección.

Constitucional, (2) / Rechazo de plano, alegato es falso porque escrutinio se realizó con vista en el Padrón-Registro, (4) / Rechazo de plano, alegato es falso, no existió doble sufragio, (1) / Rechazo de plano, alegato es falso, no fue comprobado con vista en el acta de apertura y cierre del Padrón-Registro, (1) / Rechazo de plano, alegato es falso, personas no firman porque así se consigna en sus cédulas de identidad, (1) / Rechazo de plano, causal de nulidad no prevista en el Código Electoral, asunto fue conocido previamente por el Tribunal, (2) / Rechazo de plano, causal de nulidad no prevista en el Código Electoral, solicitud de prueba improcedente, (3) / Rechazo de plano, causal de nulidad no prevista en el Código Electoral, (39) / Rechazo de plano, gestión improcedente por errado conteo de datos en el acta de escrutinio, (2) / Rechazo de plano, gestión prematura, Junta no había sido escrutada al momento de la presentación de la demanda, (2) / Rechazo de plano, impugnación constituye reiteración de gestión anterior conocida en otro expediente, (32) / Rechazo de plano, impugnación de junta presentada en forma extemporánea, (10) / Rechazo de plano, por falta de elementos probatorios, (1) / Rechazo de plano, se desestiman alegatos contra la modificación al Reglamento sobre la Fiscalización del Escrutinio, (1) / Rechazo por el fondo, ausencia de Padrón Registro y Certificación no es causal de nulidad en el Código Electoral, se escruta con la restante documentación electoral, (49) / Rechazo por el fondo, Padrón-Registro en blanco no es causal de nulidad en el Código Electoral, (188) / Rechazo por el fondo, ausencia del Padrón-Registro no es causal de nulidad en el Código Electoral, (182) / Rechazo por el fondo, gestión interlocutoria subsana parcialmente objeción, los restantes argumentos no corresponden a causal de nulidad prevista en el Código Electoral, (1) / Rechazo por el fondo, se desestiman alegatos contra el Reglamento de Integración Extraordinaria e Instalación de las Juntas Receptoras de Votos por el Tribunal Supremo de Elecciones, (1). Total de expedientes resueltos 522.

20 En el capítulo 5, Fortalecimiento de la Democracia, se incluye como Aporte Especial de Elecciones y Cuestionamientos a los Resultados: El Caso de los Comicios Costarricenses del 2006. El texto completo puede ser consultado en la página: www.estadonacion.or.cr/Info2007/Ponencias/Fortalecimiento/De-elecciones-cuestionamientos-resultados-pdf



2. La comunicación de las pautas que se van a seguir durante la trasmisión de resultados provisionales y el escrutinio, o los escrutinios -cuando esté previsto un recuento-, debe hacerse antes de realizarlos, tanto a los partidos políticos -en el caso de procesos electivos- como a los sectores del sí y el no -en el caso de procesos consultivos-, así como a la ciudadanía.
3. El organismo electoral no debe atrasar el inicio de la trasmisión de primeros resultados o resultados preliminares, cuando se tenga prevista, para reducir la tensión y evitar dudas innecesarias.
4. La primera intervención del organismo electoral en los medios de comunicación colectiva después del cierre de la votación, debe ser concisa y clara, evitando la utilización de términos que se presten a confusión o malintencionadas interpretaciones (tales como "inconsistencias" o "normalidad").
5. Hasta donde sea posible, no se debe cambiar sobre la marcha el procedimiento que se ha venido aplicando en procesos previos.
6. Los jefes del organismo electoral deben salir a la prensa en forma contundente cuando sea necesario.
7. Se debe fortalecer la jurisdicción electoral y difundir las resoluciones resultantes, en la página Web u otros medios disponibles.
8. Se debe publicitar el resultado de los informes de misiones internacionales (en nuestro caso lo emitidos por OEA y CAPEL), ya que frente a los cuestionamientos, a pesar de sus limitaciones, contribuyen a blindar políticamente el resultado²¹.
9. El organismo electoral debe preocuparse, una vez concluido el proceso, por recomponer la relación con todos los actores políticos, sobre todo con el partido o el sector perdedor -en el caso de procesos electorales consultivos-, ya que vienen nuevos procesos electorales, cuyo desarrollo se torna más complicado cuando alguno o algunos de los protagonistas dudan del árbitro. Cada vez que se presenta una elección ajustada, sube la conflictividad post-electoral; es usual que la segunda fuerza político-electoral cuestione la institucionalidad, a pesar que el organismo electoral maneje bien el proceso. La derrota mal digerida afecta al organismo electoral porque incluso después de la declaratoria oficial continúan los cuestionamientos, y estos salen a relucir en cada oportunidad que se presenta, incluso durante otros procesos electorales.
10. En aquellos países donde no exista la previsión de segundos escrutinios previos a la emisión de resultado oficial, se puede considerar la implementación de un sistema que al menos admita la realización de recuento de mesas impugnadas, para disipar en la medida de lo posible los cuestionamientos acerca del resultado de la votación. Pese a que muchos no comparten la idea de los segundos escrutinios, en nuestro caso, tal mandato

²¹ Ver informes en página www.tse.go.cr Resulta necesario aclarar que en el informe de la OEA, erróneamente se indica que "...La única gran sorpresa en estas elecciones fue la delgadez de una navajilla de afeitar que como margen separaba a los dos candidatos principales- una diferencia inicial de solamente 3.000 votos de aproximadamente 2.5 millones contabilizados. Esto obligó el TSE a emprender un recuento manual, un ejercicio que todavía está en curso. A este paso, el TSE tiene pendiente certificar los resultados finales y declarar al ganador de la contienda presidencial, aunque entiendo esto puede estar próximo, incluso para hoy o mañana, y debido a que el Congreso se determina mediante representación proporcional, la composición exacta de este cuerpo todavía se desconoce...", cuando en nuestro país ese recuento manual es forzoso, independientemente del resultado ajustado o no de una elección.



constitucional resultó clave para disipar cualquier duda en torno a lo ocurrido en la ajustada elección presidencial del 5 de febrero de 2006.

11. Como muestra de transparencia frente al electorado, se puede proceder a transmitir en vivo, ya sea por televisión, cable o internet, o bien colocando pantallas en lugares públicos, las sesiones de escrutinio ya sea general, o parcial, según corresponda al sistema.
12. Finalmente, ante la recurrencia de resultados ajustados en los últimos procesos en diferentes países, los organismos electorales tanto nacionales como internacionales, deben darse a la tarea urgente de establecer un protocolo común de referencia para enfrentar este tipo de situaciones, y para ello serán de gran utilidad las experiencias y lecciones aprendidas en aquellos países donde se hayan producido.

VI. FUENTES DE INFORMACIÓN

FUENTES NORMATIVAS:

Constitución Política de la República de Costa Rica
Código Electoral

FUENTES BIBLIOGRÁFICAS:

REVISTAS

Sobrado González, Luis Antonio. *Tendencias de la justicia electoral latinoamericana y sus desafíos democráticos*. En: Revista de Ciencias Jurídicas, (109) enero-abril 2006, pp.155-183

SITIOS WEB

www.tse.go.cr

www.estadistica.ucr.ac.cr/pdf/papelm.pdf

www.estadonacion.or.cr/Info2007/Ponencias/Fortalecimiento/De-elecciones-cuestionamientos-resultados-pdf

LA NEGOCIACIÓN DE LA REFORMA AL CÓDIGO ELECTORAL COSTARRICENSE

Hugo Picado León¹

hpicado@tse.go.cr

Nota del Consejo Editorial

Recepción: 10 enero, 2008.

Revisión, corrección y aprobación: 21 enero, 2008.

Resumen: Este artículo se dedica al análisis de la reforma de la legislación electoral en Costa Rica, tomando en consideración los hallazgos de la teoría comparada sobre reforma electoral. En particular, interesa observar el comportamiento general de reforma al Código Electoral desde su promulgación hasta la fecha, para ubicar en contexto el proyecto de reforma que actualmente tramita la Comisión Especial de Reforma Electoral y Partidos Políticos. Se parte de la premisa de que toda valoración de un proceso de reforma electoral debe tomar en consideración el carácter elitista de la misma y las dificultades propias de su proceso de negociación, lo cual incide en sus posibilidades reales de éxito así como en su grado de apego a criterios técnicos.

Palabras claves: Legislación electoral / Reformas electorales / Código electoral / Ley de partidos políticos / Proyecto de ley / Procedimientos legislativos / Tribunal Supremo de Elecciones.

Abstract: This paper analyzes the electoral legislation reform taking into account the findings of the electoral reform comparative theory. In particular, it focuses on the overall behaviour of the Electoral Code reform process since its enactment until today in order to contextualized the bill currently handled by the Legislative Branch Special Commission on Electoral Reform and Political Parties. As a basic assumption it states that any electoral reform process assessment must take into account its elitist nature as its negotiating process inherent difficulties, all of which affects its real success possibilities as well as its technical criteria adherence degree.

Key words: Electoral Legislation / Electoral Reforms / Electoral Code / Political Parties Act / Bill / Legislative Procedures / Supreme Electoral Tribunal.

¹ Abogado y politólogo costarricense. Licenciado en Derecho por la Universidad de Costa Rica, tiene una Maestría en Estudios Latinoamericanos del Instituto Interuniversitario de Iberoamérica en Salamanca, España. Diplomado en Estudios Avanzados (DEA) y Candidato a Doctor en Procesos Políticos Contemporáneos por la Universidad de Salamanca. Labora en el Tribunal Supremo de Elecciones costarricense desde 1993.

Una versión previa de este documento fue presentada como ponencia en el Seminario-Taller "Legislación Electoral y Transparencia" realizado en la Ciudad de Guatemala los días 6 y 7 de diciembre de 2007, organizado por la Fundación Konrad Adenauer, bajo el título "La reforma electoral en Costa Rica: aciertos y desaciertos". El autor agradece los comentarios y sugerencias de los participantes en dicho evento.

I. INTRODUCCIÓN

El objetivo fundamental de este artículo es describir el estado actual del proceso de reforma electoral costarricense y analizarlo con base en los hallazgos de la teoría comparada. En particular, interesa analizar las tendencias generales de reforma al Código Electoral desde su promulgación hasta el 2007, para ubicar en contexto el proyecto que tramita la Comisión Especial de Reforma Electoral y Partidos Políticos. Se parte de la premisa de que toda valoración de un proceso de reforma electoral debe tomar en consideración el carácter elitista de la misma y las dificultades propias del proceso de negociación, lo cual incide en sus posibilidades reales de éxito así como en su apego a criterios técnicos.

El artículo se divide en tres partes: primero se hace un recuento de algunas hipótesis derivadas del estudio de la reforma electoral en perspectiva comparada; en la siguiente sección se revisa la historia de la reforma electoral en Costa Rica hasta tener una visión clara del estado del actual Código Electoral; en la última parte se analiza el contenido y perspectivas de la reforma que actualmente se encuentra en trámite parlamentario.

Desde una perspectiva neoinstitucional, las normas electorales tienen una enorme importancia en la configuración y funcionamiento del sistema político. Las reglas electorales importan, pues tienen que ver con la determinación de los candidatos y partidos que ostentarán la representación ciudadana y que tendrán oportunidad de participar en la gestión política. Un sistema electoral puede hacer diferencia respecto a cuál partido gane y con qué margen gobierne. También determina cuáles partidos perdedores constituirán oposición efectiva y cuáles saldrán de la arena política. Además, el sistema electoral influye sobre el control (*accountability*) del poder político².

Según Sartori (1994) el sistema electoral es el instrumento de más fácil manipulación dentro de un sistema político, lo cual justifica el creciente interés científico en el estudio de sus efectos. Para Lijphart (1994:139) hay dos preguntas fundamentales: cuán efectiva puede ser la manipulación del sistema electoral y cuán capaces y dispuestos se encuentran los políticos para manipularlo. Hasta ahora, la investigación sobre los sistemas electorales se ha centrado principalmente en su condición de variable independiente, particularmente en sus consecuencias políticas sobre los sistemas democráticos, los sistemas de partidos, los gobiernos y las características de la representación política. Los efectos del sistema electoral operan fundamentalmente sobre el sistema de partidos y sobre la representación³.

2 El avance sistemático de la investigación sobre el papel de los sistemas electorales en la política democrática ha sido sumamente reciente. En 1950 Duverger se quejaba del muy escaso número de estudios serios y profundos sobre los sistemas electorales. En 1968 Stein Rokkan seguía lamentando la misma indiferencia. Ya en 1986 Duverger recordaba que su teoría estuvo latente hasta mediados de los setenta y que sólo revivió a mitad de los ochenta. Los libros de Rae (1971) y Nohlen (1981) seguían señalando la carencia de fuentes comparadas y de desarrollo teórico. Lijphart (1984 y 1985) calificó al estudio de los sistemas electorales como el campo más subdesarrollado de la ciencia política. A su juicio, sólo cabía citar una docena de libros relevantes en los anteriores cincuenta años. Sin embargo, desde la obra de Lijphart, el panorama ha cambiado radicalmente. En las últimas dos décadas el estado de la cuestión ha mejorado espectacularmente (Grofman 2004:11).

3 El impacto es más claro sobre la representación, ya que el sistema de partidos se articula a partir de una fractura estructural (clivajes sociales). La proporcionalidad del sistema supondría una igualdad entre el porcentaje de votos y escaños correspondiente a cada partido. Cualquier diferencia entre esos porcentajes refleja el efecto reductor del sistema.

Frente al análisis del sistema electoral como variable independiente, predominante en las décadas anteriores, a finales de la década de los noventa se comenzó a prestar atención a las razones por las que algunos países tienen sistemas mayoritarios y otros proporcionales, así como al por qué de las diferencias entre estos últimos. Esto supone, según la expresión de Colomer (2004), ver las leyes de Duverger “cabeza abajo”, pues el número de partidos constituirá el factor principal para explicar la selección de sistemas electorales, más que al revés. Colomer plantea que los sistemas electorales –y, en general, las instituciones y reglas políticas formales– no son variables completamente independientes, sino que también son objeto de decisiones estratégicas por parte de actores políticos quienes tienden a promover sus propios intereses⁴.

II. LA REFORMA ELECTORAL EN PERSPECTIVA COMPARADA

1. ¿Qué se entiende por reforma electoral?

Para efectos de este artículo, se entiende la reforma electoral en sentido estricto, referida a las distintas modificaciones y ajustes al diseño electoral llevados a cabo por la Asamblea Legislativa de Costa Rica sobre el Código Electoral desde 1952 hasta el 2007. Al hablar sobre reforma electoral es necesario distinguir el nivel normativo de la misma, que puede ser en el plano de normas constitucionales, de normas legales o bien, de normas infra-legales, sean estatutarias o reglamentarias. El concepto de reforma en sentido estricto se refiere a la actividad legislativa tendiente a modificar el régimen electoral. No toda modificación a la normativa electoral entraría en la categoría de reforma, pues en ocasiones el cambio puede ser producto de otros agentes, por ejemplo, de las resoluciones de las cortes de constitucionalidad. De hecho, los últimos dos grandes cambios en el régimen electoral costarricense no provinieron de reformas al Código Electoral, sino por modificaciones al régimen municipal (1998) y por resoluciones de la Sala Constitucional (especialmente la que autorizó la reelección). Por otra parte, la reforma puede operar a distintos niveles, es decir, referida a las elecciones presidenciales, a las legislativas o a las municipales.

Por su parte, se utiliza el concepto de “sistema electoral” más bien en sentido amplio, que comprende tanto los elementos mecánicos y psicológicos que inciden en la representación y en el sistema de partidos definidos por Lijphart (1994), como también la administración electoral por Nohlen (2000), Vallès y Bosch (1997), García Díez (2005). El estudio comparado sobre la reforma electoral adolece del sesgo producido por un concepto minimalista del sistema electoral⁵.

4 Sartori (1994, *Ingeniería constitucional comparada*) asimila la elaboración de normas constitucionales a la ingeniería, en particular a lo que tiene que ver con las máquinas, su mecánica, su diseño y su funcionamiento. La metáfora con la ingeniería resulta apropiada para ilustrar la concepción de instituciones como estructuras que operan con base en incentivos. Sin embargo, un meticuloso diseño institucional no necesariamente garantiza la producción de determinados resultados. La metáfora con la ingeniería, por ende, no puede llevarse demasiado lejos.

5 A pesar de la relevancia de la administración electoral para el funcionamiento del sistema electoral, en particular, y la democracia,



La falta de atención hacia los aspectos más relacionados con la administración de las elecciones puede deberse, en cierto grado, al sesgo producido por el universo de casos observados. En las denominadas “democracias occidentales avanzadas”, las cuestiones relacionadas con la calidad del proceso electoral han recibido una atención mínima, pues se da por sentado que sus elecciones son suficientemente transparentes y limpias. Se tiende a asumir que las cuestiones de administración electoral son más técnicas que políticas. No obstante, si esto fuera cierto, cabría esperar que los beneficios o errores en el desarrollo de las elecciones beneficien a todos los actores por igual, lo cual no encuentra sustento empírico. La calidad de la administración electoral tiene un impacto directo sobre la forma en que las elecciones y sus resultados son percibidos por los actores políticos domésticos (votantes, partidos, medios de comunicación y observadores locales), así como por los observadores internacionales. Pasar por alto la dimensión administrativa de las elecciones puede propiciar errores graves tanto en la valoración de una reforma electoral, como en la evaluación sistemática de la calidad de un sistema electoral, se trate o no de democracias consolidadas.

Una administración efectiva de las elecciones no garantiza elecciones de calidad, pero para que haya calidad en las elecciones es indispensable una administración electoral efectiva⁶.

2. *¿Cuál es la finalidad de la reforma?*

Detrás de toda reforma legislativa hay una “política de reforma” referida a la finalidad, explícita o implícita, perseguida por el legislador. La política de reforma refleja el predominio de uno o varios paradigmas entrelazados. Sin embargo, no se puede suponer que toda reforma se fragüe con base en una sola propuesta clara y unívoca. Por el contrario, la mayoría de reformas son una especie de óleo con retazos cosidos artículo por artículo. En consecuencia, la política de reforma no se materializa en un planteamiento teórico puro y coherente. La política de reforma tiene un carácter dinámico: producto de antagonismos, negociaciones y acuerdos.

En términos muy generales, el diseño del sistema electoral persigue dos objetivos fundamentales, combinados en distintas dosis y frecuentemente antagónicos, cuales son la representatividad y la gobernabilidad. La representatividad se refiere tanto a la proporcionalidad del sistema como a la vinculación entre la ciudadanía y sus gobernantes. En cuanto a la gobernabilidad, los sistemas electorales influyen en la manera en que se configuran el juego

en general, persiste una profunda carencia en cuanto a su conceptualización y estudio sistemático, lo cual causa serios inconvenientes para conseguir datos empíricos ordenados que permitan el análisis comparado y el desarrollo de la teoría. Es motivo de asombro que la teoría sobre sistemas electorales haya, en el mejor de los casos, relegado el estudio de la administración electoral a un lugar totalmente secundario. Aparte de Nohlen (2000 y 2004), Vallès y Bosch (1997) son pocos los que hasta hace poco mencionaban a la administración electoral como aspecto a ser tomado en cuenta en el análisis del sistema electoral. Inclusive en clásicos como Rae (1967) y Lijphart (1994), o en contemporáneos como Cox (2004) y Colomer (2004), es prácticamente inexistente la referencia a la administración electoral.

⁶ Entre la literatura reciente que señala la importancia política de la administración electoral, cabe citar trabajos de Molina y Lehoucq 1999, Corrochano y Díaz 2001, Pérez-Liñán 2001, Eisenstadt 2002, Mozzaffar 2002, Thompson 2002, Norris 2004, Lehoucq 2004a. Sobre la calidad de las elecciones y de las administraciones electorales ver Mozzaffar y Schedler 2002, Hartlyn, McCoy y Mustillo 2003, Norris 2004.

político y los cálculos estratégicos de cada partido. Este tipo de aspiraciones son coyunturales y admite tantas combinaciones como sea posible imaginar. Un mismo partido político podría variar rápidamente su posición y su discurso de pro-representación a pro-gobernabilidad, o viceversa, dependiendo de la situación política en que se encuentre. Desde el punto de vista del diseño de la administración electoral algunos de los objetivos normativos más relevantes son la independencia, la transparencia, la eficiencia y la fiabilidad en la gestión de las elecciones⁷.

Paralelamente, hay otros principios de reforma normalmente constantes, no sujetos a las veleidades estratégicas de las élites, como la simplicidad y la legitimidad del diseño. En general, las reformas no buscarán restar legitimidad al sistema ni hacerlo más complejo, aunque algún partido podría impulsar reformas deslegitimadoras del sistema como parte de su estrategia política, u otro podría promoverlas por un conocimiento limitado sobre los efectos de determinadas variables. También es cierto que muchas de las reformas lejos de simplificar el sistema lo hacen más complejo, pero ello obedece a la búsqueda de nuevas formas de articular los objetivos de representación y gobernabilidad. Como bien señala Nohlen (2004), los sistemas se tornan más complejos en tanto se busca un mayor equilibrio entre diversas finalidades⁸.

3. ¿En qué contexto se da una reforma electoral?

La reforma electoral debe analizarse de manera sistémica, tomando en cuenta la complejidad de actores y variables que inciden en momentos específicos. La negociación de la reforma se da en dos niveles: la negociación de la reforma en sí y la competencia de la reforma frente a otros temas legislativos. En este último sentido es relevante saber cuánto *"glamour"* tiene la reforma en la agenda legislativa, si es políticamente rentable para la mayoría del parlamento y si resulta oportuna o necesaria para los partidos políticos. De ahí, por ejemplo, que en el caso costarricense, las iniciativas de reforma electoral normalmente se frustran si no han sido aprobadas al momento en que los partidos inician asambleas partidarias de cara a los siguientes comicios.

Entre las variables que propician el cambio cabe destacar:

1. El rendimiento de las reglas existentes frente a las expectativas cambiantes de los actores acerca de los resultados electorales obtenidos con ellas.
2. La disponibilidad o la invención de reglas y fórmulas electorales alternativas de las que se puedan esperar efectos diferentes.
3. La capacidad relativa de los actores para articular una política de reforma (dirección e intensidad).

⁷ Nohlen (2004:149-152) habla de cinco exigencias a los sistemas electorales, de las cuales las tres primeras son las predominantes: representación, efectividad, participación, simplicidad y legitimidad. En nuestro criterio, la participación se puede subsumir en la representación.

⁸ García Díez 2001a, 2001b, 2005 y 2006, ha estudiado la reforma electoral en Centroamérica, con importantes hallazgos en torno a la dinámica de negociación de las élites parlamentarias y a sus productos. Tsebelis 1991 es obra de referencia para el análisis de cálculos estratégicos.

Los cambios en el sistema electoral reflejan los cálculos partidarios respecto a la ventaja relativa de la reforma en el contexto estratégico en que los mismos partidos se encuentran. Según Colomer (2004), la decisión sobre los sistemas electorales parece seguir lo que podría llamarse “regla de micro-mega”, según la cual el grande prefiere lo pequeño y el pequeño prefiere lo grande: unos pocos partidos grandes tienden a preferir asambleas pequeñas, magnitudes de distrito pequeñas y reglas basadas en cuotas pequeñas para asignar escaños, mientras que múltiples partidos pequeños tienden a preferir asambleas grandes, magnitudes de distrito grandes y cuotas grandes. Los cambios en el sistema electoral tienden a producirse en una mayor parte a favor de fórmulas cada vez más incluyentes y menos arriesgadas: desde las elecciones indirectas hacia las directas, desde la regla de la unanimidad hacia la de la mayoría, y desde ésta hacia sistemas mixtos y de representación proporcional (en otras palabras, hacia asambleas, distritos y reglas con cuotas grandes).

En pocas palabras, los partidos grandes prefieren circunscripciones pequeñas que excluyan a otros de la competencia, mientras que los partidos pequeños prefieren instituciones grandes e incluyentes. No obstante, Penadés (2005) acota indicando que a veces los partidos grandes prefieren lo grande. En cuanto a la reforma de la administración electoral es especialmente sensible el tema de la capacidad de los organismos electorales para gestionar elecciones en condiciones de libertad, igualdad y transparencia *-free and fair-* frente a las intenciones antidemocráticas de quienes pretenden manipular o torcer los resultados electorales. (Schedler, 2006)

4. Dificultades y riesgos de la reforma electoral

El cambio mediante reformas normalmente es difícil. Las decisiones sobre la reforma electoral se califican de elitistas, debido a que normalmente son producto de la negociación entre élites políticas. Una vez que esas élites llegan a un acuerdo electoral, sus beneficiarios protegen sus propios intereses y se esfuerzan por seguir actuando bajo las reglas que conocen. Por ejemplo, Boix (1999) plantea que la selección de sistemas electorales resulta de las decisiones estratégicas de los partidos en el poder para maximizar su representación parlamentaria de acuerdo con sus expectativas sobre los problemas de coordinación de diferentes reglas electorales. La adopción de la representación proporcional dependería del pulso entre los viejos y los nuevos partidos, y de su capacidad para coordinarse o bloquear el crecimiento de otros⁹.

Desde el punto de vista normativo, hay dos posiciones antagónicas en cuanto a la conveniencia de las reformas electorales: 1) la de aquellos que prefieren la estabilidad de las

⁹ El postulado de Boix ha sido objeto de críticas y reformulaciones significativas. Por ejemplo, Colomer (2003, 2004) utiliza el mecanismo de los cálculos estratégicos de las élites para explicar la adopción de la representación proporcional y, en general, analizar cualquier cambio en los sistemas electorales. Blais, Dobrzynska e Indridason (2005) señalan la relevancia de la difusión de las ideas democráticas y la presencia de los sistemas electorales de mayoría absoluta para dar cuenta de la ola de cambio desde sistemas mayoritarios a sistemas proporcionales. Andrew y Jackman (2005) cuestionan el planteamiento de Boix debido a la incertidumbre de los actores políticos cuando deben seleccionar un sistema electoral y, en su lugar, plantean un modelo de decisión basado en la experiencia del partido más grande en las elecciones previas. Finalmente, Penadés (2005) cuestiona que los datos agregados de Boix puedan confirmar su argumento, pues se requeriría observar la coordinación a nivel local y distrital, además de requerir la descripción precisa de las preferencias partidarias en cada una de las reformas electorales.

normas y enfatizan los riesgos del cambio, y 2) quienes consideran la legislación electoral como un conjunto normativo inacabado, que requiere constante actualización. En este último sentido, es destacable la particularidad de la reforma institucionalizada panameña, donde, inmediatamente terminados los comicios, el Tribunal Electoral lidera un proceso destinado a introducir las modificaciones necesarias a la legislación electoral. En el otro extremo, hay quienes advierten que los cambios innecesarios al sistema electoral pueden generar inestabilidad, entre otros riesgos. Según Shugart y Taagepera (1999), uno de los principales objetivos de las elecciones es suplir un marco institucional estable para la expresión de distintos puntos de vista. En ese sentido es preferible el sistema que, aunque imperfecto, haya sido aplicado por un extenso período, sobre cualquiera nuevo que no sea adecuadamente conocido por la población. La familiaridad favorece la estabilidad, mientras que los cambios la reducen temporalmente mientras los partidos, los candidatos y electores no lleguen a conocer sus particularidades. Desde este punto de vista, los cambios se justificarían sólo cuando las reglas existentes generen una seria distorsión a la voluntad popular o causen considerable confusión¹⁰.

5. Reforma electoral, accountability y calidad de las elecciones

La transparencia e institucionalidad del régimen electoral está relacionado, en última instancia, con la consistencia del Estado de Derecho. Elecciones limpias (*free and fair*) requieren claridad en las reglas de juego, respeto a esas reglas por parte de los actores y mecanismos eficientes para garantizar su cumplimiento. La *accountability electoral*, entendida como transparencia y control de la gestión de elecciones, constituye un requisito básico para que cualquier proceso electoral se considere fiable y, por ende, de alta calidad. Por tal razón, la *accountability* constituye un elemento recurrente en las diversas aproximaciones a la calidad de las elecciones (Mozaffar, Shaheen y Schedler 2002, Hartlyn, McCoy y Mustillo 2003). La transparencia es un tema transversal, por lo que el *accountability* electoral no se restringe al financiamiento. El voto ha sido ampliamente estudiado como mecanismo de *accountability*, sobre todo por la literatura sobre voto económico (Przeworski, Stokes y Manin 1999, Maravall 2003).

La calidad de las elecciones constituye un concepto multidimensional, cuyo análisis entraña una gran complejidad debido a la variedad de actores y actividades que involucra antes, durante y después de los comicios. Por ejemplo, la administración electoral puede ser estudiada desde una perspectiva comprensiva (examinándola en sus diversas manifestaciones), selectiva

¹⁰ Por distorsión o desproporcionalidad Shugart y Taagepera entienden la incoherencia o escasa proporcionalidad entre el porcentaje de votos y el porcentaje de escaños obtenidos por un partido político en relación con los demás. Respecto a los cambios para mejorar la correspondencia votos-escaños, la mayoría de países tienden a elaborar reglas de tipo proporcional para la elección parlamentaria, que produzcan algún nivel de correspondencia. Con el tiempo pueden surgir distorsiones circunstanciales que no necesariamente tengan que ver con el modelo proporcional utilizado. Los cambios para simplificar las reglas existentes se justifican en el principio de que las reglas electorales deben tender a la simplicidad: cuanto más complejas generan mayor desigualdad y elitismo, pues menos personas podrán comprenderlas y advertir sus oportunidades. En todo caso, deben sopesarse las desventajas de la complejidad con las de la poca familiaridad.



(explorando aspectos específicos con más detalle) o subjetiva (relativa a las percepciones de los actores políticos involucrados). Hartlyn, McCoy y Mustillo (2003) analizan la calidad de las elecciones a partir de lo que definen como una aproximación subjetiva amplia, en términos de una dimensión técnica determinada por los criterios de observadores electorales relativamente imparciales, académicos y medios de comunicación colectiva, aunque también consideran la dimensión política constituida por el grado de aceptación del resultado de las elecciones por la mayoría de los partidos políticos¹¹.

La confianza en los procesos electorales, desde una perspectiva subjetiva, depende de que estos se perciban como justos (limpios), precisos (claros) y eficientes (adecuación de los medios a los fines). Esa aproximación parte de la premisa según la cual una manera de determinar la calidad de las elecciones consiste en verificar la valoración que de las mismas hacen los actores críticos del proceso. En este sentido, las elecciones se considerarían exitosas si la mayoría de partidos y movimientos involucrados aceptan los resultados. Sin embargo, si alguno de ellos los desconociera, podría afectar la legitimidad de los candidatos electos (Anderson y Blais 2005). Esta modalidad de medición tiene la ventaja de la facilidad para conseguir los datos. Sin embargo, también entraña una dificultad: el comportamiento de los partidos no necesariamente es correlativo con la calidad de las elecciones. Por ejemplo, candidatos perdedores podrían considerar preferible denunciar un fraude inexistente que aceptar una derrota, si con ello pueden preservar cierta posición dentro de la opinión pública o dentro del propio partido. De manera inversa, puede ocurrir que partidos víctimas de fraude terminen aceptando las elecciones como válidas, debido a presiones partidistas, de la prensa o de la opinión pública. En consecuencia, es inconveniente determinar la calidad de las elecciones basándose exclusivamente en la posición asumida por los partidos. Por eso, Hartlyn, McCoy y Mustillo (2003:4-5) optan por considerar también el criterio de observadores, tanto domésticos como internacionales. El problema es que el criterio sigue sufriendo los límites de la subjetividad, pues nada garantiza que la opinión de los observadores carezca de sesgos.

Otra forma de aproximarse al tema, más ambiciosa en términos de diseño institucional, proviene de los numerosos estudios que señalan la centralidad de organismos electorales profesionales, autónomos y permanentes en la gestión de elecciones transparentes. Estas características, sumadas a la competencia e integridad de los miembros de las autoridades y de los jueces electorales, aparecen como condiciones necesarias para el éxito y credibilidad de las elecciones. La existencia de organismos electorales permanentes se ha considerado particularmente importante en situaciones de baja capacidad administrativa del Estado, bajos niveles de confianza entre los actores políticos y carencia de mecanismos alternativos para garantizar la honestidad e imparcialidad de las elecciones. De estos organismos especializados se esperaría capacidad suficiente para asumir las actividades administrativas necesarias para la organización de las elecciones, manejar las relaciones con partidos políticos, proyectar una

11 Ello permite a Hartlyn, McCoy y Mustillo (2003) clasificar la calidad de las elecciones en tres niveles: 1) *elecciones exitosas*, donde no hubo defectos capaces de afectar los resultados de las mismas, 2) *elecciones defectuosas*, en las que aparecen varios problemas por incompetencia, fraude o abuso de poder, que en efecto perjudicaron la capacidad de competencia de ciertos partidos o sectores, 3) *elecciones fallidas*, con profundas deficiencias que afectan significativamente los resultados de los comicios. En el referido estudio, se considera la calidad de las elecciones a partir del rol de las autoridades electorales, de los partidos políticos, de la sociedad civil y de los actores internacionales.

imagen de imparcialidad, profesionalismo y eficiencia, así como resolver las disputas de manera justa¹².

Aparte de las aproximaciones centradas en la percepción (de los partidos políticos, los observadores o la ciudadanía) y en las agencias de administración electoral (comités y tribunales electorales), poco a poco ha ido surgiendo un interés en el análisis de la gestión de elecciones como proceso de operación administrativa (*election administration* o *electoral management*). Esta línea de estudio se nutre de metodologías habituales en el estudio de la gestión pública y de la auditoría de procesos. Sus expectativas son promisorias en el plano de análisis de eficacia y eficiencia en la gestión electoral, pero su foco de interés tiende a ignorar variables políticas ajenas a la mecánica productora de elecciones que resultan fundamentales para su calidad, tales como el rol de los partidos políticos, las motivaciones del diseño legislativo y las complejas interacciones de la administración electoral con los diversos actores políticos¹³.

Una reforma electoral tendiente a incrementar la calidad de los comicios, según lo indicado, puede procurar mejoras en la estructura y funciones de los organismos, en los procesos de gestión, en la competencia partidista y en los mecanismos de control electorales. En materia de transparencia, el asunto no es sólo cómo controlar a los organismos electorales sino cómo controlar a los partidos y a los políticos en liza. Ello plantea varios problemas, entre ellos, por la conceptualización jurídica de los partidos políticos, la heterogeneidad de los partidos en cuanto a su estructura y el control de los aportes económicos. Una clave de la reforma es fortalecer a los partidos como agentes de *accountability*: que los políticos rindan cuentas a los partidos. Los partidos políticos fuertes posiblemente favorezcan el *accountability* en tanto tengan más capacidad de capacitar y controlar a sus afiliados. Ello no significa que los partidos sean el único agente de *accountability*, sino que también son agente. En consecuencia, una visión sistémica sugiere la conveniencia de un diseño electoral que propicie una cadena de *accountability*: la ciudadanía controla a los tribunales electorales, los tribunales electorales a los partidos y los partidos a los políticos, mientras que, en sentido inverso, se cierra la cadena de rendición de cuentas.

6. Los políticos frente a la reforma

Desde el punto de vista de los políticos, la reforma electoral se podría explicar como un análisis de elección racional, donde es fundamental evaluar las ganancias y pérdidas producidas por el sistema vigente y sus posibles variaciones. Siguiendo una secuencia lógica, el debate sobre la reforma electoral incluye etapas tales como el análisis del sistema electoral vigente, la determinación de los objetivos de la reforma electoral, la definición de los elementos técnicos

¹² Al respecto, ver Seligson y Booth 1995, Lehoucq 2002, 2004a y 2004b, Lehoucq y Wall 2004, Payne 2003:59 y Picado León 2006b. Ver también la *Auditoría Ciudadana sobre la Calidad de la Democracia en Centroamérica* elaborado por el Proyecto Estado de la Nación 2001.

¹³ Como ejemplo de la aproximación al análisis de la mecánica productora de elecciones, resultan sobresalientes los esfuerzos promovidos desde la Universidad de California en Berkeley, mediante el *Election Administration Research Center* (EARC), cuya página web es <http://earc.berkeley.edu/index.php>.



de la reforma y la determinación de los efectos probables de la reforma propuesta (Nohlen 1993). En ese proceso de negociación los actores interactúan con base en sus percepciones, intereses y criterios.

El éxito del régimen electoral no depende de que el proceso de diseño se plasme en un producto final, lógico y coherente. De hecho, hay sistemas electorales que, a pesar de sus fallas técnicas, funcionan bastante bien y viceversa. Cierta forma de diseño puede tener éxito si consigue alcanzar credibilidad entre los actores políticos. Es ese el caso, por ejemplo, del modelo que opta por la fusión de la administración y de la justicia electoral en un sólo órgano, particularmente exitoso en el Tribunal Supremo de Elecciones costarricense. La legitimidad de una institución electoral puede ser más relevante, en la práctica, que su perfecto ajuste a la lógica de los teóricos. Dado que la reforma electoral es producto de compromisos y consensos coyunturales entre las fuerzas políticas vigentes en un país, no se puede esperar que siempre obedezca a criterios técnicos¹⁴.

III. LA REFORMA ELECTORAL EN COSTA RICA

1. *Las reformas electorales desde 1953 hasta 2002*

El Código Electoral de 1952 se explica en el contexto posterior a una conflagración civil que estalla a partir de un fraude electoral (Lehoucq 1999). La intención fundamental del legislador, al amparo de una nueva Constitución Política pródiga en normas tendientes a despolitizar la gobernación de elecciones, fue crear unos mecanismos de control que garantizaran de la mejor manera posible la celebración de comicios limpios y despolitizados (Lehoucq 1998). Entre los mayores aciertos del nuevo diseño electoral destaca la creación de un Tribunal Supremo de Elecciones con independencia y atribuciones extraordinarias, en el que se unificaron la administración y la justicia electoral. Las reformas electorales fueron mínimas durante más de cuarenta años; hasta mediados de la década de los noventa fueron más bien aisladas y cosméticas. El sistema de partidos fue estable durante dicho período, caracterizándose por un bipartidismo dominante (Picado León 2007).

Desde la década de 1980, comienzan a presentarse cambios significativos en la sociedad y en el sistema de partidos costarricenses. Colapsó el modelo tradicional de desarrollo basado en la industrialización por sustitución de importaciones, el país sufrió la crisis de la deuda externa y se aplicaron políticas de ajuste estructural y de reducción del Estado. Paralelamente, los partidos políticos experimentan un cambio generacional con el retiro de los líderes históricos

¹⁴ La perspectiva pragmática de los políticos frente a la reforma electoral, refuerza la tendencia a la estabilidad o, lo que es lo mismo, la resistencia al cambio. Es poco probable que una reforma del sistema electoral altere el principio de representación vigente. En perspectiva comparada, hasta mediados del siglo XX las reformas electorales en América Latina tuvieron como objeto mejorar la proporcionalidad dentro de los sistemas de representación proporcional. Después de la Segunda Guerra Mundial, las reformas fueron dirigidas a restringir el grado de proporcionalidad alcanzado por los sistemas electorales proporcionales, en función de criterios de mayor gobernabilidad de los regímenes parlamentarios (Nohlen 1993:31).

de la Guerra Civil de 1948 (Rovira 1999, Obregón 2000, Rojas 2006, Sánchez 2007). En 1992 la Sala Constitucional declaró inconstitucional la normativa que permitía el pago adelantado de deuda política a los partidos, lo cual fue un duro golpe para las organizaciones partidarias ya que les restó capacidad de permanencia y penetración en el territorio nacional. Ante ese cambio significativo tomó fuerza la idea de dotar al país de una legislación electoral más moderna (Obregón 2000). La reforma electoral de 1996 se justificó en la obsolescencia normativa de buena parte del Código Electoral, en un afán modernizador de la administración electoral y, paralelamente, en un intento de reducir los costos de las elecciones. Sin embargo, las élites parlamentarias fracasaron en su intento de encontrar una fórmula que les permitiera resolver el problema de su financiamiento.

Las elecciones de 1998 mostraron una caída abrupta en los niveles de participación históricos (Raventós 2005, 2006). El abstencionismo electoral, que durante cuatro décadas había rondado el 20%, de repente pasó a más del 30%. Esto generó alarma en diversos sectores de la sociedad. Entre las posibles causas de ese cambio en el comportamiento electoral, algunos analistas señalaron la desafección hacia los partidos políticos y el distanciamiento entre gobernantes y ciudadanía. Ese mismo año se promulgó un nuevo Código Municipal que incrementó el número de cargos de elección popular y modificó el calendario electoral colocando tres de las elecciones municipales en diciembre del año de las elecciones presidenciales¹⁵.

En ese contexto, el Tribunal Supremo de Elecciones (TSE) inició un largo proceso de análisis y estudio, con participación de un Comité de Notables y del Centro de Asesoría y Promoción Electoral (IIDH-CAPEL), a fin de dotar al país de una nueva legislación electoral capaz de revertir o, al menos, mitigar la tendencia a la alienación política de los ciudadanos. Además hubo un manifiesto interés en mejorar el modelo de financiamiento estatal de los partidos y de regular el financiamiento privado. Con el objetivo de fortalecer la identificación del electorado con sus gobernantes, se sugirió modificar la forma del voto, rompiendo con el modelo de lista bloqueada y cerrada para adoptar el voto preferencial, que confiere al elector la posibilidad de seleccionar a los candidatos de su preferencia entre las listas propuestas por cada partido. Asimismo, como forma de acercar a la ciudadanía a la política, el TSE propuso la ruptura del monopolio partidista para la inscripción de candidaturas a nivel municipal. Por su parte, la eliminación del subcociente como barrera electoral, incrementaría la representatividad facilitando el acceso a cargos de partidos con escasa votación. Entre las innovaciones a nivel de administración electoral, se crearía el voto consular, se eliminaría el doble conteo de votos y, en materia de género, se optaría por listas trenzadas. Además, se regularían los procedimientos relativos a la jurisdicción electoral, inclusive el amparo electoral y la acción de nulidad. El Proyecto de Código Electoral del TSE fue presentado a la Asamblea Legislativa en los inicios de 2001.

¹⁵ Raventós y Moreira (2006) han realizado un amplio análisis explicativo del notable incremento del abstencionismo en Costa Rica.

Tabla N°.1

REFORMAS PROPUESTAS
PROYECTO DE CÓDIGO ELECTORAL DEL TSE, ENERO 2001
Voto preferencial
Eliminación del subcociente
Grupos independientes
Simplificación de requisitos de inscripción y funcionamiento partidario
Rediseño de la contribución estatal
Regulación sobre aportes privados
Conteo definitivo en JRV
Listas trenzadas
Regulación de la jurisdicción electoral

Fuente: Elaboración propia.

Las elecciones de 2002 estuvieron salpicadas por constantes denuncias relacionadas con el financiamiento de las campañas partidarias. Durante el período constitucional 2002-2006 la Asamblea Legislativa se dedicó a discutir sobre el control del financiamiento público y privado a los partidos políticos, sin embargo, no llegó a realizar reforma alguna a la ley electoral debido a la división entre las distintas fracciones legislativas. La sensación generalizada es que durante ese cuatrienio hubo un estancamiento político, marcado por la ingobernabilidad y la falta de capacidad para la toma de decisiones tanto por parte del Poder Ejecutivo como del Legislativo (Rojas 2006).

2. Situación del Código Electoral en la actualidad

Desde 1953 hasta la fecha, la Asamblea Legislativa ha reformado el 70% del articulado del Código Electoral. Inclusive, algunas de esas normas han sido modificadas en varias ocasiones. Tan sólo tres meses después de haber sido promulgado, el Código Electoral fue objeto de su primera reforma, en su artículo 94, referido a los fiscales partidarios ante los organismos electorales. En sus primeros cuarenta y tres años de vigencia, el Código Electoral experimentó reformas en veinte artículos, mediante diez leyes diferentes. La mayoría de esas modificaciones se refieren a temas de organismos electorales y administración electoral. Prácticamente no hubo cambios al régimen de partidos políticos.



Tabla N°.2

ARTÍCULOS REFORMADOS DEL CÓDIGO ELECTORAL					
LEY	FECHA	ARTÍCULOS	TEMAS	Número	Porcentajes
1553	20/03/1953	94	Propaganda y Fiscalización	1	0,5%
2169	15/10/1957	23	Registro Civil	2	1,0%
		49	Juntas Electorales		
3508	31/05/1965	137	Convocatoria, votación, escrutinio y elección.	1	0,5%
3556	25/10/1965	130	Convocatoria, votación, escrutinio y elección.	1	0,5%
4341	03/06/1969	31	Registro Civil	1	0,5%
4352	11/07/1969	18	Organismos electorales.	3	1,5%
		65-68	Juntas Electorales		
4794	16/07/1971	186-190	Contribuciones financiamiento de gastos y partidos políticos.	2	1,0%
4859	07/10/1971	1	De los electores	2	1,0%
		174	Generalidades		
6090	07/10/1977	175	Generalidades	1	0,5%
7094	27/05/1988	57-76-69	Juntas Electorales	6	3,1%
		79-83	Propaganda y Fiscalización		
		159	Generalidades		
7653	10/12/1996	4	Descripción del sufragio.	100	51,0%
		8	Del cargo de regidor.		
		10-12-14-15-17-19	Organismos electorales.		
		21-22-24-25-26-27-28	Registro Civil		
		29-33-35-36-37-38	Juntas Electorales		
		39-40-41-42-43-44-45	Juntas Electorales		
		46-47-48-50-52-54-55	Juntas Electorales		
		57 bis-58-59-60-61-62	Juntas Electorales		
		64-73-74-74bis	Juntas Electorales		
		80-81-82-85-85 bis-85ter	Propaganda y Fiscalización		
		88-93-95-96	Propaganda y Fiscalización		
		100-102-103-104-105	Propaganda y Fiscalización		
		111-112-113-114-117	Propaganda y Fiscalización		
		118 -119-121-122-123	Convocatoria, votación, escrutinio y elección.		
		124-125-126-127-129	Convocatoria, votación, escrutinio y elección.		
		129 bis-	Convocatoria, votación, escrutinio y elección.		
		149-150-151-152-153	Sanciones		
		154-155-156-157-158	Sanciones		
		161-168-	Generalidades		
176-176 bis-177-179-	Contribuciones financiamiento de gastos y partidos políticos.				
182-183-184-191-193	Contribuciones financiamiento de gastos y partidos políticos.				
194-195-196	Contribuciones financiamiento de gastos y partidos políticos.				
7768	24/04/1998	170-171	Generalidades	2	1,0%
7794	30/04/1998	5	Del cargo de Presidente o Vicepresidente	8	4,1%
		27 inciso d) y g)	Registro Civil		
		63	Juntas Electorales		
		75	Juntas Electorales		
8123	01/08/2001	97-99-132-134	Convocatoria, votación, escrutinio y elección.	8	4,1%
		178-180-181-185-187-188-189-192	Contribuciones financiamiento de gastos y partidos políticos.		
Total de artículos reformados →				138	70%
Total de artículos no reformados →				58	30%
Total de artículos contenidos en el Código Electoral →				196	100%

Fuente: Elaboración propia.

La situación cambió espectacularmente con la reforma de 1996, donde se modifican 100 de los 196 artículos del Código. Esa reforma abarcó la mayor parte del Código. Después de 1996 la Asamblea Legislativa ha reformado el Código Electoral en tres ocasiones, modificando 18 artículos. Entre los artículos que a la fecha no han experimentado reforma alguna, la mayoría son normas generales reiterativas de normas constitucionales, normas referentes a organismos electorales, a propaganda y fiscalización, a formalidades de la convocatoria, la votación, el escrutinio y la elección, así como al régimen de nulidades.

Tabla N°.3

ARTÍCULOS DEL CÓDIGO ELECTORAL NO REFORMADOS			
ARTÍCULOS	TEMAS	Número	Porcentaje del CE
2-3	Descripción del proceso de sufragio.	2	1,02%
6	Del cargo de Presidente y Vicepresidente.	1	0,51%
7	Del cargo de Diputado o Representante	1	0,51%
9	Del cargo de Diputado.	1	0,51%
11-13-16	Organismos Electorales.	3	1,53%
20-30-32-34	Registro Civil.	4	2,04%
51-56-66-67-70-71-72-77-78	Juntas Electorales.	9	4,59%
84-86-87-89-90-91-92	Propaganda y Fiscalización.	7	3,57%
98-101-106-107-108-109-110-115-116-120-128-131-135-136-138-139-140-142-143-144-145-146-147-148	Convocatoria, votación, escrutinio y elección	18	9,18%
142-143-144-145-146-147-148	Nulidades y Declaratoria de Elección.	7	3,57%
162-163-164-165-166-169-172-173	Generalidades.	8	4,08%
TOTALES		61	31,12%

Fuente: Elaboración propia.

IV. PERSPECTIVAS ACTUALES DE LA REFORMA ELECTORAL

1. La Comisión Especial de Reformas Electorales y Partidos Políticos

Con las elecciones de 2006 parece archivarse de manera definitiva el viejo esquema de bipartidismo, aunque el voto de los costarricenses sigue tendiendo a la concentración en dos opciones (Picado León 2006a y 2007). En ese nuevo contexto partidario, la actual Comisión Especial de Reformas Electorales y Partidos Políticos (CEREPP), integrada en 2006, retomó la propuesta del Tribunal Supremo de Elecciones como texto base de discusión. El trámite legislativo supone que dicha Comisión debería presentar al Plenario, compuesto por la totalidad de los diputados, un proyecto de reforma debatido y estudiado. Hasta mediados de 2007 su avance fue notable, habiéndose discutido cerca del 80% del articulado. Sin embargo, la segunda mitad del 2007 casi toda la atención legislativa giró en torno al referéndum de octubre sobre el Tratado de Libre Comercio con los Estados Unidos, Centroamérica y República Dominicana (TLC). La CEREPP, en consecuencia, entró en un período de inactividad, agravado por la renuncia de su anterior presidente, el diputado Fernando Sánchez Campos, ocurrida durante la campaña del TLC. De agosto a diciembre de 2007, la CEREPP únicamente sesionó el 15 de noviembre, en la que se designó a la diputada Maureen Ballesteros Vargas como nueva presidenta de la Comisión.

Entre los capítulos ya votados en la CEREP se incluye lo relativo al régimen electoral, las funciones y organización del TSE, la gestión electoral, los partidos políticos, la propaganda electoral, las encuestas y sondeos, la participación política de la mujer y el voto en el extranjero. No obstante, esos temas podrían ser revisados por la propia Comisión y, en su momento, por el Plenario. Permanece en agenda de pendientes lo relativo al financiamiento de los partidos, el régimen de sanciones y el capítulo de procedimientos. De ellos, el tema de financiamiento es el que probablemente generará mayores dificultades de consenso, considerando los antecedentes del período legislativo 2002-2006.

Tabla N°.4

REFORMAS ELECTORALES DISCUTIDAS A DICIEMBRE DE 2007	
COMISIÓN ESPECIAL DE REFORMAS ELECTORALES Y PARTIDOS POLÍTICOS	
RÉGIMEN ELECTORAL	Principios y fuentes del Derecho Electoral
FUNCIONES Y ORGANIZACIÓN DEL TSE	Ampliación de funciones del TSE Creación del Registro Electoral Creación del IFED
GESTIÓN ELECTORAL	Nombramiento de Juntas Electorales por parte del TSE Suplencia doble para miembros de Juntas Electorales Auxiliares electorales Traslado de elecciones municipales
PARTIDOS POLÍTICOS	Trámites para la inscripción Normas sobre organización de los partidos Eliminación de Asambleas Distritales Regulación de fusiones y coaliciones Prohibición de doble postulación
PROPAGANDA ELECTORAL	Reglamentación de los requisitos para realizar mítines Prohibición de utilizar motivos religiosos o étnicos Prohibición de colocar propaganda en lugares públicos
ENCUESTAS Y SONDEOS	Registro de empresas e instituciones Obligación de custodia y entrega de documentos
PARTICIPACIÓN POLÍTICA DE LA MUJER	Principio de paridad y alternabilidad Participación en estructuras partidarias y candidaturas Capacitación paritaria
VOTO EN EL EXTRANJERO	Voto consular A partir de 2010
TEMAS PENDIENTES DE DISCUSIÓN	
Financiamiento político	
Sanciones	
Procedimientos	

Fuente: Elaboración propia.

La CEREP no acogió las propuestas más atrevidas del proyecto del TSE, tales como el voto preferencial, la candidatura independiente a nivel municipal o la eliminación de la barrera

del subcociente. Ese cambio se refleja en una nueva política de reforma basada en distintos paradigmas, y que se podría explicar por la necesidad de ajustar la ley electoral a una nueva realidad en al menos tres niveles: a) la novedad de necesidades y expectativas sociales respecto al sistema electoral (inclusión de mecanismos de democracia directa, mayores exigencias en cuanto a transparencia), b) un cambio en el sistema de partidos (agotamiento del bipartidismo histórico, alteraciones en la percepción de la forma en que se estructura la política en su nivel simbólico, debilidad estructural de los partidos) y c) alteraciones en el comportamiento electoral (abstencionismo, aparición de los comités patrióticos en el referéndum de 2007).

2 Valoración del proceso de reforma

Durante los años 2006 y 2007 la CEREPP avanzó a buen ritmo y mostró capacidad de generar consensos. Sin embargo, entre sus limitaciones hay que subrayar su tendencia a evadir cualquier discusión que implicara reforma constitucional, por lo cual se afincó en aspectos ajenos al sistema electoral en sentido estricto, más bien relativos a la administración electoral y al régimen de partidos políticos. Por ende, las expectativas de cambios en el sistema de partidos y sobre la representación son ínfimas. No obstante, aún con esa restricción, podrían aprobarse modificaciones moderadas sobre la administración electoral, la organización partidista y los mecanismos institucionales de participación política¹⁶.

Hasta mediados de 2007, la política de reforma de la CEREPP se dirigió, fundamentalmente, a modernizar la administración electoral, a actualizar el proceso electoral según la nueva realidad partidaria y a fortalecer los partidos políticos. El tema pendiente del financiamiento electoral permanece como preocupación latente, susceptible de generar conflictos en el proceso de negociación. Los cambios en el sistema de partidos y en su organización interna (Alfaro 2001), el avance tecnológico (García Díez 2004) y las alteraciones en el comportamiento electoral (Raventós 2005) han contribuido a modificar las expectativas y el perfil de los actores políticos. La aspiración de diversos actores a que el sistema genere nuevos productos, incide en la necesaria actualización de los mecanismos de *accountability* electoral existentes, como parte de la agenda de reforma¹⁷.

La política de reforma de la CEREPP, durante 2006 y 2007, giró en torno a la gobernabilidad y la transparencia. En la CEREPP no prima el interés en ser más representativos, sino en ser más gobernables. El discurso de la representatividad se redujo prácticamente al tema de género. En el último lustro de la anterior década tomaron forma algunas propuestas tendientes a incrementar la representatividad, que rápidamente fueron desechadas por la CEREPP, entre ellas, cabe destacar

16 En círculos académicos se vienen proponiendo desde hace varios años algunas reformas sustantivas dirigidas a mejorar el funcionamiento del sistema representativo. Por ejemplo, Constantino Urcuyo Fournier abogó ante la propia CEREPP por la reelección parlamentaria, el incremento del número de diputados y una serie de medidas semejantes que permitan la profesionalización de los parlamentarios y garanticen la independencia de los políticos respecto a las élites económicas (Ver el acta de la sesión ordinaria N°.31 de la CEREPP, del jueves 26 de julio de 2007).

17 Los cambios experimentados en el sistema de partidos, en el comportamiento electoral y en los patrones de conducta política, no son exclusivos del caso costarricense. La perspectiva se enriquece con una visión comparada como la que proveen Alcántara 2004 y 2006, Alcántara y Freidenberg 2001, Freidenberg 2006, Lehoucq 2002, Lehoucq 2004b, Lehoucq y Wall 2004.

las propuestas del proyecto de reforma formulado por el TSE para incluir el voto preferencial y autorizar la participación de candidaturas independientes a nivel municipal. En una coyuntura de perplejidad ante el incremento del abstencionismo, el desalineamiento electoral y la crisis del bipartidismo tradicional, el interés recayó sobre mecanismos recientemente incorporados en legislaciones de algunos otros países latinoamericanos como el voto preferencial o las candidaturas independientes, que presuntamente tendrían el potencial de incentivar el acercamiento de la ciudadanía a la política electoral.

Cuando la CEREPP inició funciones en 2006, las condiciones políticas y los intereses de los principales partidos habían experimentado cambios, lo cual se reflejó en la política de la reforma. Entre 2001 y 2006 sobresalen al menos tres situaciones relevantes que explican la nueva política de reforma: a) los escándalos de corrupción que involucraron a los expresidentes Calderón Fournier, Rodríguez Echeverría y Figueres Olsen, y la correspondiente aparición de nuevas leyes penales y administrativas tendientes al control de los políticos y de los funcionarios públicos; b) la generalizada percepción de ingobernabilidad sufrida durante el gobierno de Abel Pacheco y el correlativo interés en reactivar al Estado, y; c) la consolidación del Partido Acción Ciudadana como principal bloque opositor en la Asamblea Legislativa y la correspondiente necesidad de tomar en cuenta a nuevos interlocutores en el proceso de reforma.

Es posible que esos factores ayuden a explicar la razón por la cual en la lógica de la CEREPP exista cierto interés en fortalecer a los partidos como agentes de representación, de canalización de expectativas y de control sobre los políticos. Por tal razón, la propuesta dirigida a admitir candidaturas independientes fue rápidamente desechada, pues presuntamente ellas dificultan el control y la transparencia, además de que pueden debilitar a los partidos políticos. Respecto al voto preferencial, su rechazo fue no menos categórico, pues se cuestionó su capacidad para incrementar la participación o mejorar el *accountability*. A ello se añaden críticas según las cuales debilita la disciplina de partido y la gobernabilidad, complica la aplicación de mecanismos de acción afirmativa para cargos elegibles, debilita la facultad de control de los partidos sobre sus afiliados, encarece las campañas, favorece la influencia de dineros indeseables e incentiva comportamientos de tipo egotrópico que disminuyen la capacidad para generar consensos en democracia.

Incertidumbre es la palabra que mejor define el futuro de la CEREPP a inicios de 2008. El ambicioso objetivo de realizar una revisión integral del Código Electoral podría dar al traste con la reforma aún en temas específicos donde existen amplios consensos. Desde mediados de 2007 el trabajo de la CEREPP se encuentra en el predicado de competir con un tema que concentra el total interés del poder ejecutivo y de los diputados, cual es el Tratado de Libre Comercio (TLC) entre los Estados Unidos, Centroamérica y República Dominicana. La situación se complica en tanto la discusión del TLC previsiblemente se alargue hasta casi mediados de 2008, cuando ya algunos partidos políticos estarían comenzando a organizar sus bases distritales con miras a los comicios de 2010. En la medida en que las maquinarias partidistas entren en operación y que se vayan perfilando las posibles candidaturas internas para cargos nacionales y municipales, será muy difícil que el parlamento realice alguna modificación importante al régimen electoral, pues ello afectaría los cálculos estratégicos de las distintas corrientes partidistas. Por ello, a no



ser de que se produzca un acuerdo entre el liderazgo de los partidos con mayor representación legislativa para aprobar con celeridad una reforma electoral tan amplia como la pretendida por la CEREPP, parece más factible que al final se establezcan acuerdos fragmentarios para aprobar algunas reformas poco polémicas en uno que otro tema específico.

V. CONCLUSIONES

El análisis comparado permite formular algunos postulados teóricos útiles para comprender los éxitos y limitaciones de la reforma electoral en el caso costarricense. Las instituciones electorales pueden ser objeto de diseño y rediseño atendiendo a los efectos previsibles del sistema electoral sobre los candidatos, los partidos y los electores, así como a la intencionalidad de dotar a la administración electoral de insumos y condiciones suficientes para ejercer su labor con imparcialidad y transparencia. En este sentido, el diseño electoral puede ser ingenuo, pero nunca inocente. Los actores políticos normalmente procurarán sacar partido de cualquier posibilidad de reforma electoral. La legislación electoral es un producto histórico y contingente, que exige, como mínimo, un acuerdo entre las élites políticas encargadas de dictar las normas básicas a partir de las cuales se articule la estructura institucional. Los políticos tienen un acercamiento pragmático al tema de la reforma electoral, que la reduce al análisis de ganancias y pérdidas. Ello incide en que el sistema electoral vigente ofrezca una significativa resistencia al cambio. Dado que la reforma electoral es producto de compromisos y consensos entre las fuerzas políticas vigentes en un país no se puede esperar que siempre obedezca a criterios técnicos.

El diseño y rediseño electoral está integrado a su contexto de manera sistémica. Las alteraciones en el sistema político generan nuevas exigencias y expectativas respecto a la gestión de elecciones. La política de reforma refleja esas nuevas inquietudes que, por su naturaleza coyuntural, pueden ser más o menos intensas. La reforma electoral en Costa Rica ha sido constante desde 1953. El Código Electoral de 1952 se diseñó bajo la premisa de un equilibrio de fuerzas políticas que se consolidó en un bipartidismo sólido que duró cuarenta años. La administración electoral, por su parte, fue diseñada sobre la base de partidos con estructuras estables y amplias. Hasta 1996, las reformas fueron escasas y muy puntuales. Pero en la década de 1990 ya eran evidentes cambios significativos en la sociedad costarricense, que afectó a los distintos actores políticos. La reforma política de 1996 alcanzó a la mitad del articulado del Código Electoral, pero no satisfizo todas las demandas en términos de fortalecimiento de los partidos políticos, promoción de la participación electoral y control sobre el financiamiento partidario.

Durante 2006 y hasta mediados de 2007 la CEREPP tuvo capacidad de generar consensos, aunque evadió cualquier medida que implicara reforma constitucional. Sin embargo, a inicios de 2008 su gestión está sumida en la incertidumbre. Después de agosto de 2007 la CEREPP sesionó en una sola ocasión. El poder ejecutivo y el parlamento se concentran en temas ajenos a la reforma electoral. En el momento en que los partidos políticos pongan en marcha sus maquinarias con miras a la selección de candidatos para el 2010, la mayor parte de la reforma electoral discutida hasta el momento podría resultar políticamente inviable.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ALCÁNTARA SÁEZ, MANUEL (2004). *¿Instituciones o máquinas ideológicas? Origen, programa y organización de los partidos políticos latinoamericanos*. Barcelona: ICPS.
- ALCÁNTARA SÁEZ, MANUEL (2006). *Políticos y política en América Latina*. Madrid: Fundación Carolina y Siglo XXI.
- ALCÁNTARA SÁEZ, MANUEL Y FREIDENBERG, FLAVIA (2001). *Partidos políticos de América Latina*. Salamanca: Ediciones USAL. 3 tomos.
- ALFARO SALAS, SERGIO (2001). "Sistema electoral y cambio organizativo en los partidos: el caso de Costa Rica". *América Latina Hoy*, N°.27 (abril), pp. 67-87. Salamanca: Ediciones Universidad de Salamanca.
- ANDERSON, CRISTOPHER, ANDRÉ BLAIS Y OTROS (2005). *Losers' Consent: Elections and Democratic Legitimacy*, Oxford: Oxford University Press.
- ANDREWS, JOSEPHINE Y ROBERT JACKMAN (2005). "Strategic fools: electoral choice under extreme uncertainty", en *Electoral Studies*, N°.24.
- BLAIS, ANDRÉ, AGNIESZKA DOBRZYNSKA E INDRIDI INDRIDASON (2005). "To adopt or not to adopt PR: the politics of institutional choice" en *British Journal of Political Science*, N°.45.
- BOIX, CARLES (1999). "Setting the rules of the game: the choice of electoral systems in advanced democracies". En: *American Political Science Review*, N°.93.
- COLOMER, JOSEPH (2004). *Cómo votamos. Los sistemas electorales del mundo: pasado, presente y futuro*, Barcelona: Gedisa.
- CORROCHANO, DAVID Y HÉCTOR DÍAZ (2001). "Desempeño e identidad institucional. El Tribunal Electoral en la alternancia del 2000". En: *América Latina Hoy*, (29):133-152.
- COX, GARY (2004). *La coordinación estratégica de los sistemas electorales en el mundo*, Barcelona: Gedisa.
- DUVERGER, MAURICE 2002 (1951). *Los partidos políticos*, México: Fondo de Cultura Económica. (18ª reimpresión).
- EISENSTADT, TODD (2002). "Measuring Electoral Court Failure in Democratizing Mexico", En: *International Political Science Review*, 23(1):47-68.
- FREIDENBERG, FLAVIA. (2006). "La democratización de los partidos políticos: entre la ilusión y el desencanto". En: Fernando Sánchez y José Thompson (eds.). *Fortalecimiento de los*

partidos políticos en América Latina: Institucionalización, democratización y transparencia, Serie Cuadernos de Capel, N°.50. San José: IIDH, 2006

GARCÍA DÍEZ, FÁTIMA (2001a). "Reformas electorales y sistemas de partidos parlamentarios en América Central". En: *Revista América Latina Hoy*, N°.27 (abril).

GARCÍA DÍEZ, FÁTIMA (2001b). "The Emergence of Electoral Reforms in Contemporary Latin America". En: *Working Papers* 191/01.

GARCÍA DÍEZ, FÁTIMA (2004). "El futuro de la tecnología electoral: soluciones técnicas y problemas políticos". Ponencia presentada en la II Reunión Interamericana de Tecnología Electoral OEA, Panamá, 1 y 2 de marzo de 2004.

GARCÍA DÍEZ, FÁTIMA (2005). *Procesos contemporáneos de reforma electoral en América Central y Caribe*, Salamanca: Fundación General de la Universidad de Salamanca.

GARCÍA DÍEZ, FÁTIMA (2006). *Preferencias institucionales y reforma electoral en América Latina. Los actores y su contexto desde una perspectiva multinivel*. Documentos CIDOB, Serie América Latina N°.14, Barcelona: CIDOB Ediciones.

GROFMAN, BERNARD (2004). *Cómo votamos. Los sistemas electorales del mundo: pasado, presente y futuro*. Barcelona: Gedisa.

HARTLYN, JONATHAN, JENNIFER MCCOY Y THOMAS MUSTILLO (2003). "The 'Quality of Elections' in Contemporary Latin America: Issues in Measurement and Explanation". Artículo preparado para el XXIV Congreso Internacional de LASA, Dallas, Texas, 27-29 de marzo de 2003. [Disponible en www.unc.edu/depts/polisci/hartlyn/quality_of_elections.doc].

LEHOUCQ, FABRICE (1998). *Instituciones democráticas y conflictos políticos en Costa Rica*. Heredia, C.R.: EUNA.

LEHOUCQ, FABRICE E IVÁN MOLINA (1999). *Urnas de lo inesperado: fraude electoral y lucha política en Costa Rica: 1901-1948*. San José: Editorial de la Universidad de Costa Rica.

LEHOUCQ, FABRICE (2002). "Can Parties Police Themselves? Electoral Governance and Democratization". En: *International Political Science Review*, 23(1):29-46.

LEHOUCQ, FABRICE (2004a). "Modifying Majoritarianism: The Origins of the 40 Percent Threshold". En: Josep Colomer (ed.), *The Handbook of Electoral System Choice*, New York: Palgrave.

LEHOUCQ, FABRICE (2004b). "Elections, suffrage rights, and voter turnout rates in Central America, 1901-2000". En: *Problèmes d'Amérique Latine*, N°.54, Fall 2004.

- LEHOUCQ, FABRICE Y DAVID WALL (2004). "Explaining voter turnout rates in new democracies: Guatemala". En: *Electoral Studies*, (23):485-500.
- LIJPHART, AREND (1994). *Electoral Systems and Party Systems. A Study of Twenty-Seven Democracies 1945-1990*. Oxford: Oxford University Press.
- LIJPHART, AREND Y CARLOS WAISMAN (1996). "Institutional Design and Democratization". En: Arend Lijphart y Carlos Waisman (eds.), *Institutional Design in New Democracies, Easter Europe and Latin America*, Boulder: Westview Press.
- MARAVALL, JOSÉ MARÍA (2003). *El Control de los Políticos*, Madrid: Taurus.
- MOLINA, IVÁN Y FABRICE LEHOUCQ (1999). *Urnas de lo inesperado. Fraude electoral y lucha política en Costa Rica (1901-1948)*. San José: Editorial Universidad de Costa Rica.
- MORGENSTEN, SCOTT (2001). "Organized factions and disorganized parties. Electoral incentives in Uruguay". En: *Party Politics*, 7(2):35-256.
- Mozaffar, Shaheen (2002). "Patterns of Electoral Governance in Africa's Emerging Democracies". En: *International Political Science Review*, 23(1):85-101.
- MOZAFFAR, SHAHEEN Y ANDREAS SCHEDLER (2002). "The Comparative Study of Electoral Governance-Introduction". En: *International Political Science Review*, 23(1):5-27.
- NOHLEN, DIETER (1993). *Los sistemas electorales en América Latina y el debate sobre reforma Electoral*. México: UNAM.
- NOHLEN, DIETER (1995). *Los sistemas electorales en América Latina y el debate sobre reforma Electoral*. Papeles de Trabajo América Latina N°.0192, Madrid: Instituto Universitario Ortega y Gasset.
- NOHLEN, DIETER (1996). "Electoral Systems and Electoral Reform in Latin America". En: Arend Lijphart y Carlos Waisman (eds.), *Institutional Design in New Democracies, Easter Europe and Latin America*, Boulder: Westview Press.
- NOHLEN, DIETER (1998). "Sistemas electorales parlamentarios y presidenciales". En: Nohlen, Picado y Zovatto (eds.). *Tratado de derecho electoral comparado de América Latina*, México: Fondo de Cultura Económica, págs. 145-185.
- NOHLEN, DIETER (2000). "Sistemas electorales". En: Instituto Interamericano de Derechos Humanos, *Diccionario Electoral*, Tomo II, San José: IIDH, págs. 1157-1176.
- NOHLEN, DIETER (2004). *Sistemas electorales y partidos políticos*. México: Fondo de Cultura Económica.

- NORRIS, PIPPA (2004). *Electoral Engineering: Voting Rules and Political Behavior*. New York: Cambridge University Press.
- OBREGÓN QUESADA, CLOTILDE (2000). *El proceso electoral y el Poder Ejecutivo en Costa Rica*. San José: Editorial Universidad de Costa Rica.
- PAYNE, MARK Y OTROS (2003). *La política importa: democracia y desarrollo en América Latina*. Washington D.C.: BID e IDEA.
- PENADÉS, ALBERTO (2005). "La elección de los sistemas electorales en las primeras democracias, 1890-1940". En: José Ramón Montero e Ignacio Lago (eds.). *Zona Abierta*, N°.110-111, Madrid: Pablo Iglesias.
- PENNINGS, PAUL Y HAZAN, REUVEN (2001). "Democratizing Candidate Selection. Causes and Consequences". En: *Party Politics*, 7(3):267-275.
- PÉREZ-LIÑÁN, ANÍBAL (2001). "Neoinstitutional accounts of voter turnout: moving beyond industrial democracies". En: *Electoral Studies*, (20):281-297.
- PICADO LEÓN, HUGO (2006a). "Entre inercias y renegociaciones: análisis de las elecciones presidenciales y legislativas costarricenses de 2006". En: *Revista Digital de Derecho Electoral*, N°.3, primer semestre 2007. San José: Tribunal Supremo de Elecciones. [Revista electrónica disponible en www.tse.go.cr].
- PICADO LEÓN, HUGO (2006b). "La independencia formal de los tribunales electorales en México, Centroamérica y Panamá". En: *Apuntes Electorales*, V(25):185-219, julio-setiembre 2006.
- PICADO LEÓN, HUGO (2007). "Las elecciones presidenciales costarricenses de 2006: análisis de resultados y de geografía electoral". En: Salvador Romero Ballivián (comp.), *Atlas Electoral Latinoamericano*, Bolivia: Corte Nacional Electoral.
- PROYECTO ESTADO DE LA NACIÓN EN DESARROLLO HUMANO SOSTENIBLE. *Auditoría Ciudadana sobre la Calidad de la Democracia*. San José: Editorama.
- PRZEWORSKI, ADAM, SUSAN STOKES Y BERNARD MANIN (1999): *Democracy, Accountability and Representation*. Cambridge: Cambridge University Press.
- RAE, DOUGLAS (1971). "La ley electoral como un instrumento político",. En :José Ramón Montero e Ignacio Lago (eds.), *Zona Abierta*, N°.110-111, Madrid: Pablo Iglesias.
- RAVENTÓS VORST, CISKA Y OTROS (2005). *Abstencionismo en Costa Rica: ¿quiénes son y por qué no votan?*. San José: Ediciones de la Universidad de Costa Rica.



- RAVENTÓS VORST, CISKA Y RAMÍREZ MOREIRA, OLMAN (2006). "Transición política y electoral en Costa Rica (1998-2006)". Ponencia presentada al XII Encuentro de Latinoamericanistas Españoles, Santander, 21-23 septiembre 2006.
- ROJAS BOLAÑOS, MANUEL. (2006). "Costa Rica: Elecciones 2006. ¿Se debilita el bipartidismo?". Ponencia presentada al Seminario sobre Elecciones en América Latina, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid y Universidad de Salamanca. [De próxima publicación].
- ROVIRA MÁS, JORGE (1999). "¿Se debilita el bipartidismo?". En: AAVV., *La democracia de Costa Rica ante el siglo XXI*. San José: Editorial Universidad de Costa Rica.
- SÁNCHEZ, FERNANDO (2001). "Sistema electoral y partidos políticos: incentivos hacia el bipartidismo Costa Rica". En: *Anuario de Estudios Centroamericanos*. 27(1):133-168.
- SÁNCHEZ, FERNANDO. 2007. *Partidos políticos, elecciones y lealtades partidarias en Costa Rica*. Salamanca: Ediciones de la Universidad de Salamanca.
- SARTORI, GIOVANNI (1994). *Ingeniería constitucional comparada. Una investigación de estructuras, incentivos y resultados*. México: Fondo de Cultura Económica.
- SCHEDLER, ANDREAS (ed.) (2006): *Electoral Authoritarianism: The Dynamics of Unfree Competition*. London: Lynne Rienner Publishers.
- SELIGSON, MITCHELL (2001). "¿Problemas en el paraíso? La erosión en el apoyo al sistema político y la centroamericanización de Costa Rica 1978-1999". En: Jorge Rovira Mas (ed.). *La democracia de Costa Rica ante el siglo XXI*. San José: Editorial Universidad de Costa Rica.
- SELIGSON, MITCHELL Y JOHN BOOTH (1995). *Elections and Democracy in Central America, Revisited*. North Carolina: University of North Carolina Press.
- SHUGART, MATTHEW SOBERG Y REIN TAAGAPERÄ (1999). *Seats and Votes. The effects and determinants of electoral systems*. Yale: Yale University Press
- TEORELL, JEAN (1999). "A Deliberative Defence of Intra-party Democracy". En: *Party Politics*, 5(3):363-382.
- THOMPSON, DENNIS (2002). *Just Elections. Creating a Fair Electoral Process in the United States*. Chicago: University of Chicago Press.
- TSEBELIS, GEORGE (1991). *Nested Games. Rational Choice in Comparative Politics*. Berkeley: University of California Press.



URCUYO FOURNIER, CONSTANTINO Y OTROS (2005). "Lo viejo no termina de romperse, mientras lo nuevo apenas nace". *Desafíos de la democracia: una propuesta para Costa Rica*. San José: PNUD y FLACSO COSTA RICA.

VALLÈS, JOSEP Y AGUSTÍ BOSCH (1997). *Sistemas electorales y gobierno representativo*. Barcelona: Ariel.



Colaboraciones
EXTERNAS





¿QUIÉN GANÓ LAS ELECCIONES AUTONÓMICAS Y MUNICIPALES CELEBRADAS EL 27 DE MAYO DE 2007 EN ESPAÑA.

Gema Sánchez Medero*
Rubén Sánchez Medero**

Nota del Consejo Editorial

Recepción: 30 de noviembre del 2007.

Revisión, corrección y aprobación: 17 de enero del 2008.

Resumen: A lo largo de este artículo se analizan las elecciones municipales y autonómicas celebradas en España el 27 de mayo de 2007 para conocer cuál partido realmente salió reforzado para las próximas elecciones legislativas a celebrarse el 9 de marzo de 2008. Aunque en un principio pareciera que el gran ganador ha sido el Partido Popular, otros partidos, sin alcanzar las cifras de los dos grandes partidos nacionales, han obtenido resultados que les han convertido en piezas claves dentro del sistema político español.

Palabras claves: Elecciones / Elecciones locales / Sistemas de gobierno / Sistemas de partidos políticos / Resultados electorales / España.

Abstract: This paper analyzes the municipal and regional elections held in Spain on May 27, 2007 in order to assess which party really resulted strengthened for the upcoming legislative elections to take place on March 9, 2008. Although in principle the Partido Popular appears as the grand winner, other parties, without reaching the figures of the two major national parties, have achieved results that place them as key elements within the Spanish political system.

Key words: Elections / Local Elections / Government systems / Political parties systems / Polling results / Spain.

* Licenciada en Ciencias Políticas y de la Administración (especialidad Administración Pública). Becaria del Congreso de los Diputados para realizar su Tesis Doctoral "Liderazgo, representación parlamentaria, y estructura de partido (análisis de las interacciones): PP (1989-2004)". Doctora en Ciencias Políticas por la Universidad Complutense de Madrid. Ha publicado distintos artículos: "Frente al Imperio (Guerra Asimétrica y Guerra Total"; "Política de Inmigración en España (1985-2000): Una Perspectiva Intergubernamental"; "Evaluación de la Acción y de las Políticas Públicas. Una visión global desde la bibliografía", "PP & CDS. Pactos y Alternativas de Gobierno de Centro-Derecha en 1989", "Inmigración, capitalismo, proteccionismo e identidad II: el caso español", o "Resistencia y guerra asimétrica", etc, además participar en diversos proyectos de investigación, algunos de ellos dentro del programa i+d regionales y nacionales. medero2000@yahoo.es

** Licenciado en Ciencias Políticas y de la Administración. Doctorando del Departamento de Ciencia Política y de la Administración. Coordinador del Magister de Gestión Pública, del Centro Superior de Estudios de Gestión, de la Universidad Complutense de Madrid. Ha publicado distintos artículos entre los que cabe destacar: "PP & CDS. Pactos y Alternativas de Gobierno de Centro-Derecha en 1989", "Inmigración, capitalismo, proteccionismo e identidad II: el caso español", etc, además participar en diversos proyectos de investigación, algunos de ellos dentro del programa i+d regionales y nacionales.



Sumario

- I. ¿Quién ganó las elecciones del 27 de mayo?
- II. Los otros ganadores de las elecciones del 27 de mayo
- III. Los perdedores de las elecciones del 27 de mayo
- IV. Unas elecciones leídas en clave nacional
- V. Lista de abreviaturas

I. ¿QUIÉN GANÓ LAS ELECCIONES DEL 27 DE MAYO?

Esta pregunta suele ser fácil de dar respuesta, como suele ser habitual en estos casos, nadie pierde las elecciones, o al menos todos son capaces de dar una visión positiva de los resultados conseguidos. En la noche electoral, los portavoces de cada uno de los partidos salen ante los medios para indicar que su formación política ha obtenido unos resultados que para ellos son satisfactorios, aunque “a priori” en la mayoría de las ocasiones no cubran las expectativas levantadas. Y las Elecciones Municipales y Autonómicas celebradas el 27 de mayo de 2007 en nuestro país no iban a ser una excepción. Hasta el punto que los populares se proclamaron como vencedores al haber obtenido en el cómputo global el mayor número de votos, los socialistas, por ende, hicieron lo mismo ya que alcanzaron una cifra mayor de concejales respecto a los populares, IU evidentemente sin declararse ganador, defendieron su porcentaje de votos, a pesar que sufrieron un retroceso que fue compensado por sus más que buenos resultados tanto en la Comunidad como en el Ayuntamiento de Madrid; ANV mostró su satisfacción por haberse convertido en la tercera fuerza en el País Vasco, y eso que una buena parte de sus candidaturas había sido anulada por el Tribunal Supremo; mientras que el PNV continuaba siendo el partido mayoritario en la comunidad vasca, etc.

Pero al margen de esto, ¿quién ha sido realmente el ganador de las elecciones?. Existen varias posibles respuestas a esta pregunta, y ninguna de ellas estaría, en parte exenta, de razón. Si seguimos al pie de la letra las palabras pronunciadas por José Luís Rodríguez Zapatero cuando, tras las Elecciones Municipales y Autonómicas de marzo de 2003, afirmó “Hemos ganado estas elecciones en número de votos por primera vez desde 1993 y la tendencia es de cambio para 2004”¹. Entonces no hay duda, el vencedor, a nivel nacional, de estos comicios ha sido el PP². Además los populares no sólo han conseguido los mejores resultados electorales de su historia en unos comicios locales y autonómicos sino que prácticamente han mantenido intactos sus feudos electorales, si exceptuamos el retroceso electoral que ha experimentado en Galicia y en Baleares³. No obstante, los populares deben administrar su victoria con mucha prudencia

¹ El País, 29 de mayo de 2007.

² El mapa municipal que salió de las elecciones municipales de 2003 fue contradictorio porque el PSOE ganó en número de votos, casi 125.000 votos más que el PP, pero obtuvo 391 concejales menos. Pero en estas elecciones se ha producido el mismo hecho pero a la inversa, los populares ganaron en el número de papeletas y en porcentaje de votos pero los socialistas tendrán 690 ediles más.

³ No sería justo incluir aquí a Navarra, ya que UPN (siglas bajo las que concurre el PP en esta comunidad) no sólo ha descendido en el número de votos sino que los han aumentado en 3311 votos y han incrementado el porcentaje de los mismos en 0,87%, pero debido a la nueva correlación de escaños que se ha producido en el parlamento navarro los populares han perdido un escaño.

principalmente por cuatro motivos: 1) el mayor número de votos no se traduce en un incremento del poder territorial del partido, es más, han supuesto un ligero retroceso en el mismo debido a las políticas de coalición que han practicado los socialistas allí donde los populares han perdido o no han alcanzado la mayoría absoluta que les garantice el gobierno; 2) el retroceso en dos feudos electorales, Galicia y Baleares, y un más que discreto resultado en tres comunidades que resultan clave en las elecciones generales, Cataluña, País Vasco, y Andalucía; 3) el plebiscito que el PP quería hacer sobre la política antiterrorista del gobierno ha obtenido resultado desiguales, muy bueno en Madrid y escaso respaldo en País Vasco y en Navarra; y 4) la alta abstención en Cataluña, junto la arrolladora victoria en Madrid y Valencia, han favorecido la diferencia existente entre el número de votos de los dos grandes partidos españoles.

En todo caso, el Partido Popular ha sido el vencedor de estas elecciones municipales tanto por el voto popular en toda España, como por el número de alcaldes obtenidos. El PP ha vencido en 32 capitales (más Ceuta y Melilla) de provincia mientras que el PSOE lo ha hecho en 16. Este bipartidismo casi perfecto en las capitales de provincia sólo se ha visto alterado por el PNV y Coalición Canaria que ha logrado la victoria en Bilbao y Santa Cruz de Tenerife, respectivamente. Además, el PP ha conseguido arrebatar el primer puesto al PSOE, como la lista más votada, en Sevilla y Cuenca, y a Izquierda Unida en Córdoba. Por su parte, los socialistas han desplazado al PP como la fuerza más votada en Vitoria, Soria, Segovia, León, Las Palmas, y a CIU en Tarragona. No obstante, el mapa municipal, en lo que se refiere a las capitales de provincias, se ha visto modificado por los pactos postelectorales. De esta manera, el PP gobierna en 24 capitales⁴ de provincia mientras que, finalmente, el PSOE lo hace en 23⁵ pese haber ganado solamente en 16, con lo cual incrementa de manera considerable su poder territorial y lo que es más importante, ha reducido las diferencias con su máximo adversario político⁶, aunque los populares continúan siendo por un mínimo la fuerza política que gobierna en más capitales de provincia. Sólo cinco capitales han escapado al control de uno de estos dos partidos: Teruel (PAR), Bilbao (PNV), Córdoba (IU), Pontevedra (BNG), y Santa Cruz de Tenerife (Coalición Canaria). Menos mal que este bipartidismo se ve diluido en parte en el resto del mapa municipal, sobre todo en los pequeños municipios donde en la elección de alcalde entran en juego otros aspectos de los meramente políticos.

4 El PP tendrá el bastón de mando en los Ayuntamientos de Oviedo, Zamora, Santander, Valladolid, Ávila, Salamanca, Burgos, Cuenca, Guadalajara, Ciudad Real, Badajoz, Alicante, Castellón, Murcia, Cádiz, Málaga, Huelva, Almería, Granada, Pamplona, Madrid y Valencia, además de Ceuta y Melilla.

5 Los 23 ayuntamientos de capitales de provincia en los que gobernará el PSOE son: La Coruña, Lugo, Orense, San Sebastián, Cáceres, Logroño, Barcelona, Tarragona, Lérida, Gerona, Zaragoza, Huesca, León, Palencia, Segovia, Soria, Toledo, Albacete, Sevilla, Jaén, Palma de Mallorca, Las Palmas de Gran Canaria y Victoria.

6 Los socialistas han conseguido mejorar su situación respecto al año 2003, cuando lograron las alcaldías de 14 capitales.



Tabla 1
Resultados de las elecciones autonómicas (2007)

Partido	Votos	Porcentaje votos	Concejales	Alcaldes mayoría absoluta	Alcaldes mayoría relativa	Alcaldes en empate	Porcentaje alcaldes
PSOE	7.714.702	34,94 %	24005	2329	569	2	28,87 %
PP	7.875.339	35,67 %	23314	2875	472	2	35,64 %
CIU	722.653	3,27 %	3384	337	116	0	4,18 %
IU	1.213.370	5,50 %	2033	58	54	0	0,72 %
ESQUERRA-AM	347.456	1,57 %	1594	104	37	0	1,29 %
EAJ-PNV	308.967	1,40 %	1033	91	40	0	1,13 %
PAR	94.087	0,43 %	982	153	35	0	1,90 %
BNG	313.915	1,42 %	663	8	9	0	0,10 %
PA	234.917	1,06 %	525	17	7	0	0,21 %
ICV-EUIA-EPM	259.210	1,17 %	456	6	17	0	0,07 %
EAE-ANV	94.825	0,43 %	439	25	15	0	0,31 %
CC-PNC	195.705	0,89 %	406	25	9	0	0,31 %
PRC	73.355	0,33 %	302	20	5	0	0,25 %
BLOC-VERDS	105.762	0,48 %	276	8	4	1	0,10 %
EA	72.218	0,33 %	252	7	7	0	0,09 %
CHA	58.469	0,26 %	228	19	1	0	0,24 %
UPL	38.006	0,17 %	180	4	0	0	0,05 %
CI-PCYL	19.892	0,09 %	151	13	3	0	0,16 %
NB	47.143	0,21 %	119	9	3	0	0,11 %
T.C.	14.366	0,07 %	91	9	1	0	0,11 %
UM	31.689	0,14 %	88	2	5	0	0,02 %
FIC	17.487	0,08 %	86	2	3	0	0,02 %
IPEX	12.706	0,06 %	85	6	2	0	0,07 %
UPSa	10.163	0,05 %	85	6	3	0	0,07 %
TEGA	33.206	0,15 %	66	0	3	0	0,00 %
PSA	48.626	0,22 %	64	1	1	0	0,01 %
ADEIZA-UPZ	6.765	0,03 %	62	4	4	0	0,05 %
PDEAL	22.504	0,10 %	61	5	0	0	0,06 %
EBBAZ	37.168	0,17 %	60	0	0	0	0,00 %
RESTO	1.631.550	7,39 %	4960	366	130	1	4,54 %

Fuente: Diario La Razón Diario Independiente de Información General (España), 28 de mayo del 2007.

Por otra parte, también nos ha llamado la atención que del total de votos que ha obtenido el PP en estas elecciones municipales, casi la mitad los han conseguido en los grandes núcleos urbanos (46,15%), mientras que el PSOE ha ejercido un mayor dominio en el ámbito rural.



Aunque los populares han perdido Vigo, Ourense, Ferrol y la Diputación de Lugo⁷, que eran los únicos reductos que aún les quedaban en uno de sus feudos tradicionales, Galicia. Además, por primera vez en más de dos décadas los populares se han quedado por debajo del listón del 40% en el cómputo total de votos en esta comunidad. Es un descenso suave, de apenas dos puntos, pero significativo porque indica la tendencia a la baja que está experimentando el partido desde la pérdida de la presidencia de la Xunta. De esta forma, el PP rompe con la tendencia que estaba marcando en toda España, en esta comunidad autónoma queda atrincherado en el ámbito rural, y el urbano queda reservado para el PSOE, que en la mayoría de las ocasiones formará gobierno de coalición con el BNG.

En definitiva lo que deja entrever estas elecciones municipales son que: 1) el sistema político español tiende hacia un falso bipartidismo que se fundamenta en una política de coalición con fuerzas de carácter nacionalista o regionalista, 2) la tercera fuerza de ámbito electoral IU, ha sufrido un retroceso que se ha traducido en la pérdida de unos 160 concejales en toda España y de su feudo más representativo, Córdoba, que, sin embargo, conserva gracias al apoyo que le ha brindado el partido socialista, 3) el voto al Partido Popular continua siendo eminentemente urbano, como demuestra el hecho, por ejemplo, de que hayan vencido en las cinco capitales de provincia de Castilla La Mancha y en las ocho de Andalucía, ambas comunidades de voto tradicionalmente socialista, por no hablar del triunfo arrollador en Madrid (+4), Valencia (+2), Cuenca (+4), Torrejón (+5), Coslada (+4), etc, y 4) el PSOE ha logrado sus resultados más favorables en Galicia y en Cataluña, siendo en esta última la gran beneficiaria del pacto tripartito que rige la Generalitat.

Tabla 2
Resultado de las elecciones Autonómicas (2003/2007)

Comunidad	PP 2003	PP 2007	PSOE 2003	PSOE 2007	IU 2003	IU 2007	Otros 2003	Otros 2007
Aragón	22	23	27	30	1	1	17	PAR 9, CHA 4
Asturias	19	20	22	22	4	4	-	-
Baleares	29	28	15	16	2	4	12	PSOE+EXC 6, UM 3, PSM-VERDS 1, AIPF 1
Canarias	17	16	18	26	-	-	25	CC 17, CC-AHI 1
Cantabria	18	17	13	10	-	-	8	PRC 12
Castilla-La Mancha	18	21	29	26	-	-	-	-
Castilla y León	48	48	31	33	-	-	3	UPL 2
Extremadura	26	27	36	38	3	-	-	-
Madrid	55	67	47	42	9	11	-	-
Murcia	28	29	16	15	1	1	-	-
Navarra	23	22	11	12	4	2	12	NA-BAI 12, CDN 2
La Rioja	17	17	14	14	-	-	2	PR 2

Fuente: Diario La Razón Diario Independiente de Información General (España), 28 de mayo del 2007.

⁷ La Diputación de Lugo era un feudo inexpugnable del centro-derecha desde las primeras elecciones democráticas.

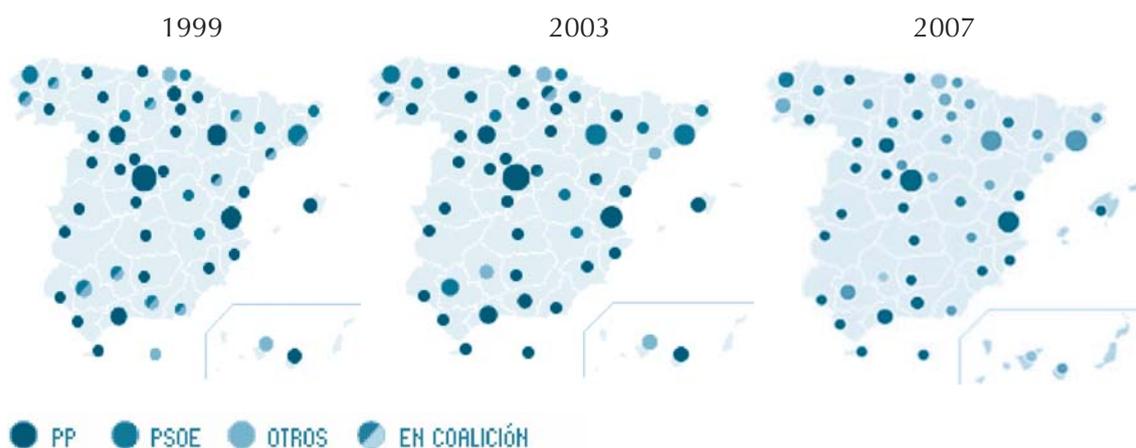


A nivel autonómico, el PP ha sido la fuerza más votada en ocho de las trece autonomías que celebraron elecciones el 27 de mayo⁸. En cinco ha obtenido mayoría absoluta (Madrid, Comunidad Valenciana, Castilla y León, Murcia y La Rioja), en tres mayoría simple (Cantabria, Navarra y Baleares), en cuatro han sido la segunda fuerza más votada (Aragón, Asturias, Castilla La Mancha, y Extremadura) y solamente en una se han visto relegados al tercer lugar (Canarias). Los socialistas han mantenido su mayoría absoluta en dos autonomías, -Castilla La Mancha y Extremadura-, en otras tres, -Asturias, Aragón y Canarias-, ha resultado ser el partido político más votado. Sin embargo, de nuevo gracias a los pactos postelectorales el mapa autonómico se ha visto modificado, perdiendo el PP Baleares y Cantabria, y el PSOE las Islas Canarias. De esta manera se rompe con el equilibrio existente entre estos dos partidos, hay que recordar que el PSOE gobernaba en siete comunidades antes de estas elecciones y el PP lo hacía en otras siete. En cambio, ahora en virtud de los pactos que se han efectuado con otras fuerzas políticas, el PSOE gobierna en nueve (Extremadura, Castilla La Mancha, Baleares, Aragón, Cantabria, Andalucía, Cataluña y Galicia), mientras que el PP lo hace en seis (Madrid, Comunidad Valenciana, Castilla y León, Murcia, La Rioja, Navarra y Canarias). No obstante, los populares lo hacen en solitario en cinco de ellas, mientras que los socialistas solamente en tres, Extremadura, Castilla La Mancha y Galicia. Si hiciéramos referencia a la renta per capita de las distintas comunidades, podríamos comprobar que Madrid se ha convertido en la comunidad estrella de la economía española por poseer la mayor renta del país, con 28.850 euros, un 31% más que la media del país, situada en 20.838 euros⁹. Esa puede ser la clave del rotundo éxito del PP en esta comunidad. Después de Madrid se sitúan País Vasco (28.346€), Navarra (27.861€), Cataluña (26.124€), Islas Baleares (24.456€), Aragón (23.786€), La Rioja (23.495€), Cantabria (21.879€), Castilla y León (21.244€), Comunidad Valenciana (20.239€), etc. Todas ellas han mantenido los mismos gobiernos salvo las Islas Baleares en la que los populares no han podido retener el ejecutivo balear. En el otro extremo están Extremadura (15.054€), Andalucía (17.251€), y Castilla-La Mancha (17.339€). Tres comunidades que continúan siendo gobernadas por los socialistas. Lo que nos indica que por lo menos en esta ocasión en la orientación del voto no ha influido la situación económica que atraviesa cada una de las comunidades, y que el voto de los españoles ha sido eminentemente ideológico.

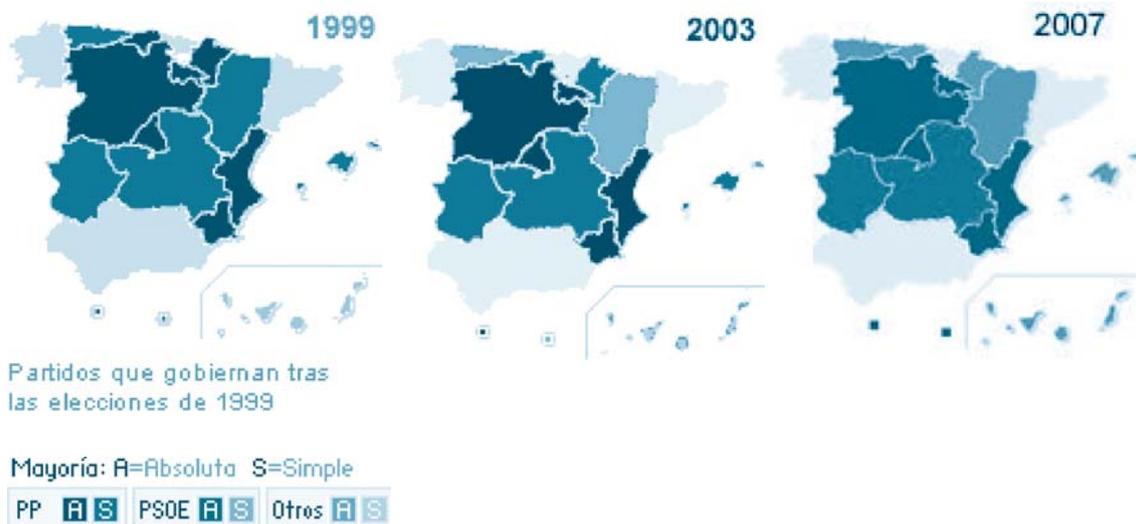
⁸ Las autonomías que celebraron elecciones autonómicas: Madrid, Comunidad Valenciana, Castilla y León, Murcia, La Rioja, Cantabria, Baleares y Navarra.

⁹ Instituto Nacional de Estadística (INE), datos 2006.

Mapa municipal (1999-2007)*



Mapa autonómico (1999-2007)



* Los mapas están extraídos de la edición especial del Diario "El País" (20/05/2007)

II. LOS OTROS GANADORES DE LAS ELECCIONES DEL 27 DE MAYO

La victoria general del PP en las Elecciones Autonómicas y Municipales del 27 de mayo ha afianzado de momento el liderazgo de Mariano Rajoy dentro de su partido¹⁰. El haber cosechado los mejores resultados de su historia en las municipales, ha permitido al partido y a su líder transmitir una imagen de victoria desde el balcón de la calle Génova que no se había vuelto a repetir desde la derrota electoral del 11-M de 2004. Los populares han ganado unas elecciones tras cinco derrotas consecutivas¹¹ y han logrado superar en 40.000 votos los resultados que obtuvieron en las anteriores Elecciones Autonómicas y Municipales celebradas en el 2003, cifras que se han visto alentadas por la caída de 241.000 votos de los socialistas. Es una victoria que se trata de traducir en clave nacional, para demostrar que el PP es capaz de vencer al partido socialista en las próximas elecciones generales. Otro síntoma inequívoco de que ya estamos en plena precampaña de las legislativas lo constituye también el hecho de que los principales dirigentes del partido se esfuercen en poner el foco de atención precisamente en Mariano Rajoy, y que se aborte cualquier conato de dimisión al menos hasta después de los comicios.

Por otra parte, la espectacular victoria que han obtenido el PP en la Comunidad de Madrid, la de Valencia, y la de Murcia y en sus respectivas capitales de provincia¹², han revalorizado aún más, si cabe, la figura de dos mujeres y tres hombres, Esperanza Aguirre, Rita Barbera, Alberto Ruiz Gallardón, Francisco Camps y Ramón Luí Varcárcel. Pero si tuviéramos que destacar a una de ellas sobre todas las demás, no que duda que en nuestra opinión sería la del alcalde de la capital de España. Porque tras una campaña no exenta de tensión y presión, no sólo ha conseguido incrementar, hasta alcanzar un resultado histórico, el número de votos y de escaños en la Villa y Corte sino que además ha salido vencedor de su duelo particular con su compañera de partido, Esperanza Aguirre. La diferencia entre uno y otro finalmente ha quedado reducida simplemente a unos 700 votos a favor de Gallardón¹³. Eso sí, después de haber incluido los votos del inmigrante ausente, que en el caso de la Comunidad de Madrid son computados de manera global sin especificar su empadronamiento, porque hasta entonces la misma se situaba en 11.726, aunque aún así es cierto que la Presidenta madrileña ha recortado en gran parte la ventaja que hace cuatro años le sacó a su compañero de partido¹⁴. Además, en las elecciones de 2003 el Alcalde ganó a la Presidenta en todos los distritos de la capital, en estos comicios, Esperanza Aguirre ha conseguido batirle en los siguientes: Chamartín, Chamberí, Fuencarral, Hortaleza y Vicálvaro, precisamente donde los

10 Mariano Rajoy manifestó "En 2000 éramos el primer partido. Siete años después volvemos a serlo. Por primera vez un partido en el Gobierno pierde las primeras municipales que convoca. Hemos superado tres años muy difíciles" (El País, 29/05/2007).

11 Tras cinco derrotas electorales (generales, europeas, gallegas, vascas y catalanas) desde 14-M el PP volvió a sacar la vitola de ganador desde el balcón de la calle Génova.

12 Los resultados en estas capitales de provincia indican que los socialistas han perdido importantes poblaciones de llamado "cinturón rojo" de Madrid, Alcobendas, Torrejón, San Sebastián de los Reyes o Leganés, y también de Valencia, como Torrente, Paterna, Paiporta o Moncada.

13 Otra manera de medir la diferencia entre ambos sería el porcentaje de votos de unas elecciones a otras. Gallardón alcanzó en 2003 una representación del 51,3%, mientras que en los últimos comicios ha sido de 55,4%, es decir, su voto ha aumentado en 4,24 puntos. Por su parte, Aguirre ha pasado del 51,57% en la capital en las elecciones de 2003 al 55,13% en el 2007, es decir, una diferencia del 3,96 punto. Así, los datos arrojan una ventaja a favor de Gallardón de 0,28 puntos.

14 En las elecciones de 2003, Alberto Ruiz Gallardón obtuvo 42.866 votos más que Esperanza Aguirre.



vecinos han sido más beligerantes contra los parquímetros. No obstante, en el resto de distritos de la ciudad, es decir, en los 16 restantes han vencido con holgura Alberto Ruiz-Gallardón. A pesar de todo, como decimos, la distancia entre ambos se ha reducido sensiblemente, la imagen de gestión que le ha proporcionado la Comunidad de Madrid a Esperanza Aguirre ha inducido a ello.

Pese a ello, Alberto Ruiz-Gallardón puede seguir considerándose como el gran vencedor de estas elecciones. Primero, porque sus resultados al igual que el de sus compañeros son incuestionables, y segundo, porque a diferencia de ellos, la imagen que proyecta hacia el exterior obtiene mayor repercusión, por encima incluso de miembros del actual Gobierno de España¹⁵. La fuerza de los votos y su carácter mediático, le han convertido en un punto de referencia para el PP, y por tanto, en un futurible candidato a tomar las riendas de su partido. Cosa que pese a todo pueden volverse en su contra, como ya le sucedió al antiguo secretario general de AP, Jorge Verstrynge. Además, su enorme ambición y su pasado político hace que cualquier manifestación que realice el Alcalde sobre su posible futuro sea magnificada por todos aquellos que sutilmente tienen las mismas aspiraciones. En lo que no cabe duda, es que los resultados cosechados en el Ayuntamiento de Madrid, tanto en estas elecciones como en las anteriores, han revalorizado su liderazgo dentro de su propio partido, hasta el punto que, por primera vez desde que ocupara la Secretaría General, ha acudido a la reuniones de “maitines”, que como de todos es sabido es el punto neurálgico de poder del PP, es decir, el lugar donde realmente se toman las decisiones que después serán ratificadas por el Comité Ejecutivo Nacional y el Comité de Dirección.

En los enfrentamientos dentro del partido, el otro vencedor es Francisco Campos, que en su puja personal con el antiguo Presidente de Generalidad Valenciana, Eduardo Zaplana, no sólo ha mejorado los resultados que había obtenido su predecesor en el cargo sino que además, su liderazgo se ha visto reforzado como consecuencia de los excelentes resultados que las urnas han otorgado a los candidatos que han venido impuestos por él para sustituir algunos de los hombres más cercanos a Zaplana. Claro ejemplo de ello, ha sido la primera victoria de Lorenzo Agustín en Paterna, María José Catalá (Torrente), Mónica Lorente (Orihuela), César Augusto Asencio (Crevillente), Hernández Mateo (Torrevieja), Adela Pedrosa (Elda), Díaz Alperi (Alicante), Alberto Fabra (Castellón), Mercedes Alonso (Elche), y Carlos Fabra (Diputación de Castellón)¹⁶. Es más, las elecciones del 27 de mayo han dejado en evidencia algún referente del zaplanismo, como es el caso de Miguel Ortiz, que ha perdido el pulso para mantener la alcaldía de Altea. En otro aspecto, María Dolores de Cospedal, pese a no haber ganado en su ámbito territorial, también ha salido vencedora, al ser la segunda candidata regional del PP que más ha crecido electoralmente, por detrás de Esperanza Aguirre. La candidata popular por Castilla La Mancha ha elevado la cuota de votos de su partido desde el 36,7% hasta un cifra nada despreciable del 42,3%, que le sitúan algo menos de diez puntos del partido socialista.

¹⁵ Alberto Ruiz-Gallardón es el político más valorado por los españoles, seguido por la vicepresidenta del Gobierno, María Teresa Fernández de la Vega, y por el presidente, José Luís Rodríguez Zapatero, y a quince puntos de distancia de Esperanza Aguirre, según el barómetro de Ipsos (El Mundo, 18/12/2006).

¹⁶ Todos ellos sin excepción han sido una apuesta personal de Francisco Camps (ABC, 29/06/2007).

Otros vencedores de estas elecciones, como suele ser habitual cuando el partido mayoritario no obtiene la mayoría absoluta, son los partidos bisagra. El partido minoritario con su apoyo al partido que pretende formar gobierno consigue más rédito del que las urnas les han otorgado. Por ejemplo, en Logroño el Partido Riojano (PR) con apenas cinco mil votantes y el 6% de los votos se ha hecho con un poder indiscutible en el mencionado Ayuntamiento. Sus dos concejales además de asumir cada uno un área de gobierno, su portavoz será Primer Teniente de Alcalde. En Palma de Mallorca, Unión Mallorquina al igual que Bloc han facilitado que el PSOE gobierne en la capital Balear a cambio de gestionar tres áreas de gobierno: Medio Ambiente, Trabajo y Deportes. Esta práctica suele ser habitual, el más pequeño tiene una mayor capacidad negociadora ante la imperiosa necesidad que tiene el partido mayoritario en atraer para sí sus votos, lo que indudablemente le aboca a cederle espacios de poder que de otra manera nunca hubiera hecho. De ahí, que el reparto de poder no sea, como hemos dicho, proporcional al apoyo electoral obtenido ni a su número de concejales, sino que como estamos viendo, depende más bien de la fuerza que proporciona a un partido la posibilidad de amenaza al unirse al otro. De ahí que el partido minoritario de la coalición abogue por la igualdad en el reparto de cargos mientras que, lógicamente, el mayoritario apueste por la proporcionalidad. Estas alianzas entre partidos políticos pueden ser más o menos permanentes, cuando las mismas implican llevar adelante un programa electoral o garantizar la gobernabilidad durante una legislatura, pero en otros casos, pueden apuntar únicamente a un momento determinado.

Tabla 3

Algunos “réditos ejemplares” de partidos bisagras.

Ciudad	Pacto	Rédito
Palma de Mallorca	UM, con dos concejales sobre 29, pacta con el PSOE.	Medio Ambiente, Trabajo y Deporte.
Logroño	PR, con el 6% de los votos, pacta con el PSOE.	Primer y cuarto Teniente de Alcalde.
Castro Urdiales (Cantabria)	Un tráfuga del PRC se une a PP y Acuerdo por Castro.	Alcaldía.
Cáceres	Foro Ciudadano, con el 6,5% de los votos, pacta con el PSOE.	Presidencia ejecutiva del Consorcio “Cáceres 2006”.
Almería	Gial, 7% de los votos, pacta con el PP.	Primera Tenencia de Alcaldía, Urbanismo y Medio Ambiente.
León	UPL, consigue un 10% de los votos. Pacta con el PSOE.	Obligan al PSOE a asumir el ideario secesionista de los leonesistas y gestionarán varias áreas de gobierno.
Teruel	PAR, cuatro concejales de 21, se une con el PSOE.	Consigue la alcaldía.

Fuente: ABC Periódico Electrónico, 17 de mayo de 2007. (www.abc.es)

En todo caso, el partido que más se ha beneficiado de estas políticas de coalición tras estas elecciones, por lo menos en cuanto a capitales de provincias se refiere, ha sido el PSOE, ya que

gracias a ella se ha hecho con la alcaldía de siete capitales donde la fuerza política más votada era el Partido Popular. Lo que ha venido a confirmar dos cosas: primero, que los socialistas tienen una mayor capacidad para negociar con otras fuerzas del arco político¹⁷, incluidas aquellas que sitúan dentro del espacio de centro-derecha, y segundo, que los populares se encuentran prácticamente aislados en el sistema político, lo que les hace casi imposible poder pactar con otros partidos, aunque estos sean de su misma tendencia ideológica. La consecuencia más inmediata de este hecho es la pérdida de poder territorial que, pese a vencer, en estas elecciones ha sufrido a favor del partido socialista. Aunque también habría que decir, en honor a la verdad, que esta pauta puede verse modificada en el mismo instante que el PP vuelva a vencer en unas elecciones generales, o los demás partidos intuyan una posible victoria popular a nivel nacional. En todo caso, esta estrategia puede tener una doble consecuencia, por un lado, puede ser beneficiosa de cara a las elecciones generales que vendrán a celebrarse el próximo año, ya que normalmente el partido que se encuentra gobernando suele tener una ventaja sobre los demás debido a la propia inercia electoral, y por otro, puede ser negativo por considerar los ciudadanos que los partidos coaligados únicamente han respondido a sus propios intereses políticos.

En parte, otro vencedor de estas elecciones ha sido la política terrorista llevada a cabo por el ejecutivo socialista. En las dos comunidades autónomas donde se ha abordado directamente la cuestión, Madrid y el País Vasco, el PSOE ha obtenido resultados muy dispares. En la primera, los socialistas han sufrido la mayor derrota electoral de su historia, mientras que en la segunda han conseguido afianzarse como la segunda fuerza, a tan solo siete puntos del PNV y a nueve por encima del PP. Esto puede indicar que la política de negociación practicada por el gobierno socialista es rechazada a nivel nacional, pero sin embargo, es percibida por los vascos como la solución más plausible para resolver el conflicto armado, y ésta puede ser precisamente una de la causa del retroceso experimentado por el PNV en favor de los socialistas¹⁸. El caso de Navarra, otra comunidad implicada en el proceso, es completamente distinto. Los socialistas han visto cómo, pese a haber ganado un diputado, han dejado de ser la segunda fuerza de la región para pasar a ser un partido de marcado carácter abertzale, Nafarroa Bai¹⁹. Pero lo que es más importante, UPN ha pasado a depender de los socialistas para mantenerse en el gobierno del Ayuntamiento de la capital como en la Presidencia de la comunidad.

La izquierda abertzale han sido la otra gran triunfadora de estas elecciones municipales y autonómicas. Los resultados electorales cosechados por ANV, demuestran que los ciudadanos vascos y navarros se han manifestado en contra de la ilegalización de sus listas electorales, y por tanto, consideran que no se pueden dejar fuera del proceso de normalización del conflicto vasco a fuerzas políticas que continúan teniendo una fuerte implantación, tanto en la sociedad vasca como navarra. ANV ha regresado al poder en 34 ayuntamientos vascos, 10 menos que

17 El PSOE sólo ha descartado en su política de pactos a ANV y al PP, con la única incógnita de Navarra.

18 Los socialistas han ganado en dos de las tres capitales vascas, San Sebastián, donde han conseguido un concejal más, y en Vitoria, aunque aquí ha empatado en el número de concejales, nueve, con el PP. Además los socialistas vascos se han impuesto en las elecciones a Juntas Generales de Guipúzcoa; mientras que el PP ha conseguido mantener su primera posición en las Juntas Generales de Álava, aunque seguido muy de cerca por el PSE; y el PNV mantiene su feudo de Vizcaya pero pierde cuatro junteros en ese territorio.

19 En el 2003 la composición del parlamento navarro fue: UPN (23), PSOE (11), IU (4), Aralar (4), CDN (4), PNV-EA (4). En el 2007: UNP (22), NaBai (12), PSOE (12), CDN (2), IU (2).

los que Euskal Herritarrok (la última denominación con la que Batasuna tuvo poder local antes de su ilegalización en el 2002) controló entre 1999 y 2003²⁰. En Navarra ganaron en nueve ayuntamientos, de los cuales en ocho con mayoría absoluta²¹. En total, la nueva formación política ha logrado cerca 187.000 votos, sumando los que recibieron las listas municipales autorizadas de ANV y los registrados como nulos en el País Vasco y Navarra²². De esta manera, ANV ha sumado en Euskadi y en Navarra 437 ediles (337 vascos y 100 navarros)²³, además de cuatro apoderados en las Juntas Generales de Álava y uno en las de Vizcaya, donde pudo presentar algunas listas. Sin embargo, pese a ser la candidatura más votada en la mayoría de sus feudos tradicionales, ANV ha experimentado un retroceso significativo respecto a las elecciones municipales y forales de 1999²⁴. El gran beneficiario ha sido Nafarroa Bai, cuyo motor es Aralar, partido que se escindió de Batasuna, una vez que dio el paso de rechazar el terrorismo públicamente en el 2000. Aunque los dirigentes de la antigua Batasuna alegan que la pérdida de votos de su formación a favor de Nafarroa Bai se ha debido a la ilegalización de parte de sus listas electorales. Este argumento ha dejado de tener validez desde el mismo momento en que, por ejemplo, en el Ayuntamiento de Pamplona se han presentado ambas formaciones y ANV se ha quedado con dos concejales de los seis que obtuvo EH en 1999, mientras que Nafarroa Bai, que concurría por primera vez, han obtenido ocho ediles. Pero no sólo han conseguido ser la segunda fuerza en el Ayuntamiento de Pamplona y el parlamento navarro, sino que han obtenido representación en otros muchos municipios navarros²⁵. Además, gracias a los pactos que han suscrito con el PSN e IU, gobierna en Barañáin, Cizur Mayor, Villava y Alsasua, y el PSN lo hace en Burlada y Olite, y en otros dos Ayuntamientos, Ansoáin y Berriozar, gobiernan respectivamente, el PSN y NaBai, aunque estos no entraban en el acuerdo.

En estas elecciones también ha ganado la paridad, gracias a la aplicación en las candidaturas de la Ley de Igualdad. Una norma que ha tenido más o menos seguimiento en las candidaturas de los partidos políticos que se presentaban en las distintas Cámaras legislativas. Esta normativa ha conseguido su máxima expresión en la cámara castellano-manchega con una representación de mujeres que alcanza el 51%. Tras ella, las que mayor cabida han dado a las mujeres han sido las de Baleares con un 49,1%, las de Cantabria con un 43,5%, las castellano y leonesa con un 43,3%, etc. Sin embargo, todavía hay comunidades autónomas que se sitúan, como podemos ver en la tabla 4, por debajo del 40% como son Aragón, Asturias, Extremadura, y Navarra.

20 ANV convierte en alcaldías los 31 triunfos electorales (17 de ellos por mayoría absoluta) que obtuvo en Euskadi el 27-M y arrebató tres consistorios al PNV: Azpeitia (Guipúzcoa) y Gauteigiz (Vizcaya) con los votos de EA y el también vizcaíno de Igorre, gracias a los de una lista independiente.

21 Los Ayuntamientos donde ANV ha alcanzado la mayoría absoluta son: Aizamazabal, Aduna, Alegia, Anoeta, Ikaztegieta, Legorreta, Lezo, Oiartzun, Oresa, Ajangiz, Atxondo, Aulesti, Izurtza, Mallabia, Ubide y Aramalo; y mayoría simple en: Antzuola, Mondragón, Belauntza, Bergara, Eskoriatza, Hernán, Legazpi, Pasala, Soralue-Placencia de las Armas, Urretxu, Usurbil, Villabona, Zestos, y Elorrio.

22 La ilegalizada Batasuna cosechó 94.718 votos en las dos comunidades en las que se presentaba a través de las listas no anuladas de ANV y se registraron 97.058 votos nulos. Si de estos últimos les restamos cerca de 4.000 nulos que se produjeron en los anteriores comicios autonómicos en las que la formación se presentó bajo las siglas de EHAK, obtenemos unos 187.000 votos.

23 ANV ha conseguido representación en 126 de los 132 ayuntamientos del País Vasco y Navarra a los que concurría.

24 En Hernani, donde ha pasado de 5.015 votos a 4.187, en Usúrbil ha descendido de los 1.669 votos en 1999 a los 1.291 en 2007, en Pasajes de 2.988 a 2.299, en Pamplona de 18.465 a 7.187, en Mondragón de 4.884 a 3.333, etc. En Lloido, el principal feudo que tenía ETA en Álava, da la espalda a ANV, que ha conseguido 2.344 votos cuando en 1999 Batasuna tuvo 3.540 (ABC, 29/05/2007).

25 Por ejemplo, en Ansoáin han logrado cuatro, en Barañáin seis, en Burlada cuatro, en Estella tres, en Tafalla dos, en Tudela dos, en Villava seis, Olite dos, o en Zizur Mayor cinco.



Tabla 4

La paridad en los parlamentos autonómicos

CC.AA	2007	2003
	% Mujeres	% Mujeres
Aragón	37,3	31,34
Asturias	37,7	31,11
Baleares	49,1	37,50
Canarias	40,0	35
Cantabria	43,5	41,03
C. Mancha	51,0	53,19
C. León	43,3	36,00
C. Valenciana	43,4	34,67
Extremadura	38,4	36,92
Madrid	42,5	37,84
Murcia	40,0	31,11
Navarra	38,0	32
La Rioja	42,4	39,39
Ceuta	40,0	---
Melilla	40,0	---

Fuente: Elaboración propia

Otra sorpresa en estas elecciones la ha dado la xenófoba Plataforma per Catalunya, que ha crecido exponencialmente en muchas poblaciones medianas de la comunidad catalana. En este sentido, ha conseguido 12.000 votos y 17 concejales en toda Cataluña, frente a los cuatro regidores que había obtenido en las municipales de 2003. El éxito de esta plataforma se concentra en aquellas poblaciones en la que el censo de inmigrantes ronda el 40% de la población. Esta fuerza política ha obtenido el mayor número de concejales, un total de ocho, repartidos cuatro en Vic, dos en Manlleu, uno en Manresa y en Ronda de Ter. En la provincia de Tarragona, el partido ha conseguido su presencia más significativa en El Vendrell, donde se ha erigido como la tercera fuerza del consistorio con cuatro concejales. En la provincia de Lleida logró un total de cuatro concejales, dos en Cervera, uno Tàrrega y Sant Martí de Riucorb. Y en la provincia de Girona sólo obtuvo representación en Olot, con un edil.

III. LOS PERDEDORES DE LAS ELECCIONES DEL 27 DE MAYO

Los grandes perdedores de las Elecciones Autonómicas y Municipales han sido, en gran parte, los socios del gobierno socialista, más concretamente, CIU, PNV, CC, e IU. El primero de ellos ha descendido en número de votos al pasar de los 789.871 logrados en 2003 a 722.553, además ha pasado de 3.687 a 3.384 concejales. Y lo que es más importante, ha perdido el gobierno de la única capital de provincia que mantenían, Tarragona, y a duras penas ha logrado salvar las diputaciones de Lleida, Tarragona y Gerona, aunque se mantiene como la tercera fuerza más votada en toda España. El segundo ha aguantado la presión ejercida por los partidos proetarras, aunque han visto cómo su pérdida de votos iba a parar al PSE (Partido Socialista de Euskadi). El Partido Nacionalista Vasco ha pasado de tener 408.317 votos a 309.625 (98.692

votos menos), pero se mantiene como primera fuerza electoral con 1.024 concejales. Aunque, ha perdido representación en ciudades como Vitoria y San Sebastián. Coalición Canarias ha dejado por el camino entre una y otra elección 66.161 votos, perdiendo cuatro diputados en la Asamblea Canaria y no obteniendo representación por primera vez en su historia en la capital de Gran Canaria. Y por último, IU ha vuelto a descender en votos y ha sido derrotado en la única capital de provincia en la que gobernaban. Pero tampoco les ha ido mejor a otros socios del gobierno socialista. Por ejemplo, en Aragón el batacazo de la CHA ha servido para que el partido socialista se afiance en la región, con un concejal más en el Ayuntamiento de Zaragoza y tres diputados en las Cortes de Aragón. En Galicia, el BNG han perdido 9.882 votos, aunque su caída se ve paliada por los pactos de gobernabilidad que suscribirá en aquellos lugares donde el PP no ha obtenido la mayoría absoluta.

Los resultados de "Ciutadans" (Partido de la Ciudadanía) tampoco han sido los esperados, o por lo menos no han cumplido con las perspectivas que levantaron dicha formación políticas tras las elecciones autonómicas catalanas. La nueva formación antinacionalista sólo ha conseguido en Cataluña 67.315 votos en los comicios locales (2,35%) frente a los 89.840 que alcanzaron en las pasadas elecciones autonómicas. Lo que significa que en tan sólo seis meses "Ciutadans" ha perdido el apoyo de más de 22.500 electores en el territorio catalán, y tan sólo ha obtenido representación en nueve municipios de los 82 en los que se presentaba. Y sólo en el pueblo leridano de Gimènells i Pla de la Font, el partido ha conseguido cinco concejales, lo que le da la mayoría absoluta en este pequeño Ayuntamiento de la comarca de Segrià²⁶. La fórmula de partido independiente y alejado de los clásicos partidos ha dejado de funcionar o, aparentemente, lo ha hecho en estas elecciones municipales. Tal vez porque los medios de comunicación nada más conocer los resultados de las elecciones autonómicas catalanas se apresuraron a desvelar posibles vinculaciones de sus dirigentes con algunos partidos políticos.

Los escándalos del ladrillo han pasado factura a los partidos políticos allí donde se han visto salpicados por los casos de corrupción urbanística, pero no siempre a los presuntos implicados. Por ejemplo, en Aldea del Fresno los ciudadanos han castigado a las siglas pero no al candidato, ya que han eliminado del espectro municipal al PSOE, que de gobernar con cuatro concejales ha pasado a no tener ninguno. Sin embargo, han vuelto a depositar su confianza en el anterior alcalde, José Luís Tello, que tras haber sido suspendido de militancia por el PSOE y desposeído de sus competencias urbanísticas por el juez que instruye el caso, ha sido reelegido bajo las siglas de Agrupación Liberal Democrática de Aldea del Fresno. Lo mismo ha sucedido en Morata de Tajuña, donde Concepción Lorient, con el nuevo partido "Unidos por Morata", ha desbancado del segundo puesto en el Ayuntamiento a su anterior partido, el PSOE, y mediante pactos podrá volver a ocupar la alcaldía. Pero en otras ocasiones, las urnas no han castigado ni al presunto corrupto ni a su partido, como en el caso de Castellón, donde Alberto Fabra ha conseguido 15 concejales que le permiten gobernar sin ser necesario el apoyo de ninguna otra fuerza política. Aunque ésta no ha sido la tónica habitual, ya que en la mayoría de los casos las urnas han castigado los casos de corrupción urbanística, válganos de ejemplo, Marbella, y cuando no lo han hecho las políticas de coalición han paliado la situación como por ejemplo Telde, Ciempozuelos, Andratx, Seseña.

²⁶ En la provincia de Barcelona, "Ciutadans" ha obtenido representación en Castelfidels (1 regidor), Sant Boi de Llobregat (1), Viladecans (1), Gavá (1), Montornés (1), Sant Pere de Vilamajor (1), y Sant Adreu de la Barca (1).



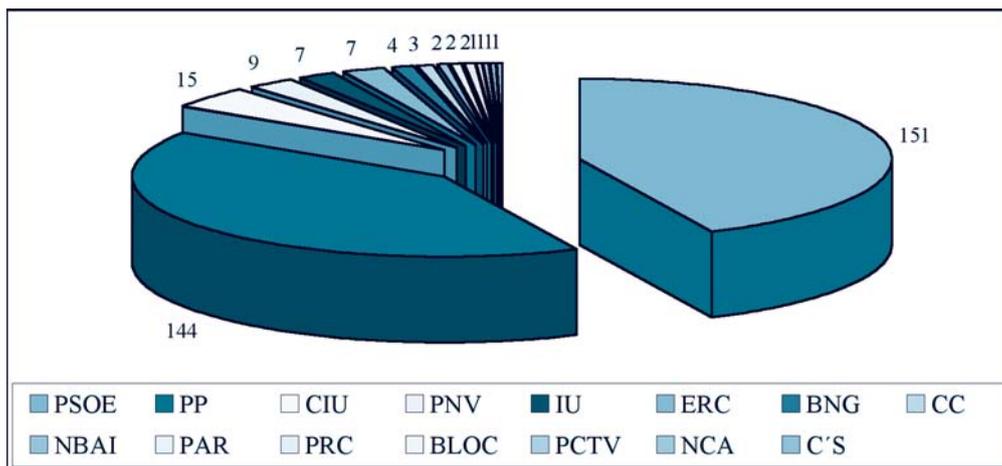
IV. UNAS ELECCIONES LEÍDAS EN CLAVE NACIONAL

Incluso antes de que se celebraran estas elecciones, los populares pretendían que estos comicios fueran leídos en clave nacional, más aún cuando los resultados de los mismos “a priori” les proclamaban ganadores. Pero ahora bien, algo que debe tener en cuenta todo partido es que en unas elecciones autonómicas, y sobre todo en unas municipales, el elector vota en función de la gestión realizada por sus respectivos gobiernos, y en menor medida suelen utilizar estos comicios como un castigo al gobierno nacional, para eso ya están las elecciones al Parlamento Europeo. Además, el sistema proporcional de reparto de escaños en las elecciones generales pueden desvirtuar los resultados conseguidos en otros ámbitos políticos, y además el escaso tiempo que resta para la celebración de las elecciones que designarán al Presidente del Gobierno no les permitirá rentabilizar su gestión en los gobiernos municipales y autonómicos en los que gobiernan.

No cabe duda que cuantitativamente el PP es el partido que ha ganado las Elecciones Municipales y Autonómicas de 2007. Pero, ¿qué ocurriría si estos mismos resultados los extrapolásemos a una posible cita electoral para el Congreso de los Diputados? ¿Qué partido se habría alzado con la victoria? Si se hubiera tratado de unas elecciones generales en vez de unas elecciones autonómicas y municipales, el partido vencedor de las mismas hubiera sido el PSOE, eso sí seguido muy de cerca, a siete escaños, por el PP.

Gráfico 1

Escaños Congreso de los Diputados



Fuente: Elaboración propia.



Tabla 5

Distribución de Escaños/Partido/CC.AA

CC.AA	PP	PSOE	IU	PNV	BNG	CIU	BLOC	NABAI	PCTV	ERC	C'S	PAR	CC	NCA	PRC	Escaños/ CC.AA
Andalucía	22	37	2													61
Aragón	5	6										2				13
Asturias	4	4														8
Baleares	4	3					1									28
Canarias	4	7											3	1		15
Cantabria	1	2													2	5
Castilla La Mancha	9	11														20
Castilla y León	20	13														33
Cataluña	5	16	3			15				7	1					47
Ceuta	1															1
Comunidad Valenciana	19	13														32
Extremadura	6	4														10
Galicia	12	8			4											24
Madrid	21	12	2													35
Murcia	5	4														9
Melilla	1															1
Navarra	2	1						2								5
País Vasco	3	6		9					1							19
Rioja	2	2														4
Escaños/ Partidos	144	151	7	9	4	15	1	2	1	7	1	1	3	1	2	350

Fuente: Elaboración propia.

Aunque sí se produciría un cambio en la distribución territorial de poder, el PP sería la fuerza más votada en Castilla y León, Galicia, Baleares, Madrid, Melilla, Murcia, Ceuta, y Comunidad Valenciana, y obtendría los mismos escaños que el PSOE en La Rioja y Asturias. Los socialistas, en cambio, serían el principal partido en Castilla La Mancha, Cataluña, Extremadura, Canarias, Andalucía, y Aragón, comunidades autónomas todas ellas, salvo Canarias, gobernadas por los socialistas. El PNV no sólo mantendría su hegemonía en su territorio sino que conseguiría dos escaños más que en las anteriores legislativas. Los excelentes resultados obtenidos por IU le permitirían aumentar en dos escaños su participación en el Congreso de los Diputados. Además, por primera vez entrarían en la Cámara Baja nuevas fuerzas políticas como Ciudadanos, Bloc,

Partido de las Tierras Vascas, y Partido Aragonés, y dejarían su escaño Eusko Alkartasuna y la Chunta Aragonesista. Es decir, el sistema político español seguiría caracterizándose por ser un sistema bipartidista imperfecto, en que dos grandes partidos de ámbito nacional necesitan del apoyo de otras fuerzas, mayoritariamente nacionalistas, que garanticen la estabilidad del ejecutivo nacional.

Esta extrapolación de resultados jamás puede ser determinante para conocer quién será el vencedor de las próximas elecciones legislativas, porque como es sabido, los ciudadanos pueden votar a una opción u otra según crean conveniente. Un claro ejemplo, suele ser Cataluña, donde CliU consigue más votos que el PSOE en las elecciones autonómicas, mientras que en las elecciones generales se produce el caso inverso. Otro dato que deberíamos tener como referencia son las encuestas de satisfacción ciudadana. Un mes antes justo de las elecciones autonómicas y municipales, la diferencia en intención de voto entre los dos partidos mayoritarios, PP y PSOE, era 10,8 puntos a favor de los segundos²⁷, mientras cuatro meses más tarde, julio, la misma se situaba en 9,8%²⁸. Esto nos puede inducir a pensar que, aparentemente, la victoria del PP en las elecciones autonómicas y municipales ha alentado el voto popular, mientras que esto unido a la situación por la que nos encontramos pasando lleva a una buena parte de los votantes socialistas a mantenerse en las posiciones de indecisos. Cómo demuestra que entre una encuesta y otra, el porcentaje de indecisos que votarían al partido socialista se haya incrementado en seis décimas, mientras que los indecisos que votarían al PP han pasado 8,9% a 6,7. Estos votantes pueden ser en definitiva quienes hagan caer la balanza sobre un lado u otro, dada que la diferencia porcentual entre ambos partidos es reducida. Con lo cual estas elecciones no pueden ser consideradas, en un principio como una variante de cambio electoral, por lo menos aparentemente con los resultados obtenidos por unos y otros partidos.

27 Encuesta de Opinión del CIS, nº 2728, julio de 2007.

28 Encuesta de Opinión realizada por el CIS, nº 2700, abril de 2007.

V. LISTA DE ABREVIATURAS

ANV	=	Acción Nacionalista Vasca
AP	=	Federación de Alianza Popular
BNG	=	Bloque Nacionalista Gallego
CC	=	Coalición Canarias
CHA	=	Partido Chunta Aragonesista
CIU	=	Convergencia I Unio
CIUTADANS	=	Partido de Ciudadanos
EH	=	Partido Euskal Herritarrok
IU	=	Izquierda Unida
NaBai	=	Nafarroa Bai
PAR	=	Partido Representativo de Mazarron
PNV	=	Partido Nacionalista Vasco
POSOE	=	Partido Socialista Obrero Español
PP	=	Partido Popular
PSE	=	Partido Socialista de Euskadi
PSN	=	Partido Socialista de Navarra



LA DESAPLICACIÓN DE NORMAS ESTATUTARIAS POR PARTE DEL TRIBUNAL SUPREMO DE ELECCIONES

Víctor Orozco Solano*
Silvia Patiño Cruz**

Nota del Consejo Editorial

Recepción: 9 de mayo 2007.

Revisión, corrección y aprobación: 16 de octubre del 2007.

Resumen: Estudio sobre el mecanismo de la desaplicación de normas estatutarias por inconstitucionalidad utilizado por el Tribunal Supremo de Elecciones y su posible intromisión en la esfera de competencia de la Sala Constitucional. Expone la naturaleza del recurso de amparo, el control de constitucionalidad y la aplicación del instrumento procesal en materia electoral con el objetivo de determinar la procedencia o no de dicha atribución en manos del Tribunal Supremo de Elecciones.

Palabras claves: Desaplicación de normas / Estatutos / Partidos Políticos / Conflicto de competencias / Inconstitucionalidad / Tribunal Supremo de Elecciones / Sala Constitucional.

Abstract: This paper studies the Costa Rican Supreme Electoral Tribunal mechanism by which it may refuse to give effect to political parties' regulations not consistent with the Constitution, and its possible encroachment on the Constitutional Court's jurisdiction. It exposes the nature of the Writ of Amparo, diverse theoretical aspects regarding constitutional judicial review and the application of this mechanism in the electoral field with the aim of determining the pertinence or not of this power within the competence of the Supreme Electoral Tribunal.

Key words: Refusal to give effects to political parties' regulations / Regulations/ Political Parties/ Conflict of powers/ Unconstitutionality/ Supreme Electoral Tribunal/ Constitutional Court

* Master en Derecho Constitucional por la Universidad Estatal a Distancia. Es especialista en Justicia Constitucional y en Derecho Procesal Penal por la Universidad de Castilla-La Mancha, España. Es Licenciado en Derecho por la Universidad de Costa Rica. Ha publicado varios artículos y es coautor del Libro *la Inconstitucionalidad por Omisión*. Desde el mes de enero de 1999 labora para el Poder Judicial y en la actualidad se desempeña como Letrado de la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia.

** Master en Derecho Constitucional por la Universidad Estatal a Distancia, Especialista en Justicia Constitucional por la Universidad de Castilla-La Mancha (España) y Licenciada en Derecho por la Universidad de Costa Rica. Es profesora en la Maestría de Derecho Constitucional de la Universidad Estatal a Distancia y en la de Derecho Penal de la Universidad Interamericana de las Américas (Curso de Derecho Procesal Constitucional). Ha publicado varios artículos y es coautora del Libro *la Inconstitucionalidad por Omisión*. Ha trabajado para el Poder Judicial desde el año 1998 y actualmente ejerce el cargo de Letrada de la Sala Constitucional.

I. INTRODUCCIÓN

En la actualidad, existe algún consenso sobre las atribuciones conferidas al Tribunal Supremo de Elecciones en materia electoral, no solamente a partir de las resoluciones de la Sala Constitucional, sino también de su propia jurisprudencia. Específicamente en materia de derechos fundamentales, el conflicto de competencias entre ambos órganos parece superado, pues el recurso de amparo electoral nació para convertirse en un instrumento de control efectivo en manos del Tribunal para la tutela de los derechos de esta naturaleza. Sin embargo, el tema del control de constitucionalidad en materia electoral no es tan claro, y puede despertar alguna polémica en cuanto a si esa es una atribución al Tribunal Supremo de Elecciones, o bien, si corresponde exclusivamente a la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia.

Específicamente, el mecanismo de la desaplicación de normas estatutarias por inconstitucionales utilizado por el Tribunal Supremo de Elecciones en su jurisprudencia, llama a la reflexión sobre una posible intromisión en la esfera de competencia de la Sala Constitucional, por lo que el presente artículo pretende analizar dicha figura y su procedencia a la luz de los principios que informan la jurisdicción constitucional. Para ello, conviene realizar un estudio de la naturaleza y objeto del recurso de amparo, del control de constitucionalidad, así como de la aplicación del instrumento procesal en materia electoral, para determinar en definitiva la procedencia o no de dicha atribución en manos del Tribunal Supremo de Elecciones.

II. SOBRE EL RECURSO DE AMPARO

La Ley de la Jurisdicción Constitucional en su artículo 2º inciso a) establece que a la Jurisdicción Constitucional le corresponde tutelar mediante los recursos de amparo y hábeas corpus, los derechos fundamentales consagrados en la Constitución Política y en los instrumentos internacionales vigentes en Costa Rica. A partir de ello, establece, en su artículo 29, los actos recurribles a través del recurso de amparo y en su artículo 30 los supuestos en los que no resulta procedente.

Se tiene que el recurso de amparo procede contra toda disposición, acuerdo o resolución, así como acciones y omisiones no fundadas en un acto administrativo eficaz de los servidores públicos y órganos públicos, que hayan violado o amenacen violar derechos fundamentales. De igual forma, no sólo procede contra actos, sino también contra actuaciones y omisiones fundadas en normas erróneamente aplicadas.

Aunado a lo anterior, a partir de lo dispuesto en el artículo 30 de la Ley de la Jurisdicción Constitucional, el recurso de amparo no puede interponerse contra: a) leyes y **disposiciones normativas**, salvo cuando se impugnen con actos de aplicación individual; b) resoluciones y actuaciones jurisdiccionales del Poder Judicial; c) actos que realicen las autoridades administrativas al ejecutar resoluciones judiciales; d) actos consentidos por el agraviado y; e) contra actos y disposiciones del Tribunal Supremo de Elecciones en materia electoral.



A partir de lo anterior, la Sala Constitucional desde sus orígenes reconoció que el recurso de amparo es de carácter subjetivo puesto que tutela derechos fundamentales, y en consecuencia la legitimación se mide por el perjuicio o lesión infringida al recurrente. Al respecto, la sentencia 363-91 de las 16:01 horas del 13 de febrero de 1991 indicó:

“Como puede observarse, la legitimación en este tipo de recurso no es de carácter objetivo, en el sentido de que se permita por esta vía controlar la validez abstracta de cualquier disposición de la Administración Pública. Muy por el contrario, éste es un recurso subjetivo, en cuanto sirve para la tutela de derechos fundamentales consagrados tanto a nivel constitucional como del Derecho Internacional vigente en la República.”

Si bien cualquier persona puede interponer un recurso de amparo, lo cierto es que se requiere al menos que exista una lesión o amenaza de lesión a derechos fundamentales, y no basta con alegar dentro del amparo que una norma es inconstitucional, puesto que se desnaturalizaría su objeto. Por lo anterior, la legitimación pasiva la ostentaría aquel al que se le achaque la violación a los derechos fundamentales del recurrente, contrario al mecanismo de la acción de inconstitucionalidad donde no puede hablarse de la existencia de una “parte recurrida”, ya que la acción se interpone contra una norma y no contra una autoridad.

Debe tenerse en consideración que dentro de los efectos que produce una sentencia estimatoria de un recurso de amparo están los jurídico-materiales, en la medida que pretende restituir al agraviado en el pleno goce de sus derechos fundamentales, para lo cual se ordenará al recurrido desplegar una actuación determinada, o abstenerse de realizar un acto que perturbe el ejercicio de sus derechos, según el caso. Asimismo, la sentencia tiene efectos jurídicos-procesales en la medida que tiene un carácter declarativo que impide que otro tribunal pueda pronunciarse sobre el asunto y además es ejecutoria desde el momento mismo de su emisión.

III. SOBRE EL RECURSO DE AMPARO ELECTORAL

Es evidente que el Tribunal Supremo de Elecciones tiene la competencia exclusiva e independiente en materia electoral, según lo dispone el artículo 99 de la Constitución Política. Le corresponde la interpretación exclusiva y obligatoria de las disposiciones constitucionales y legales referentes a la materia electoral (artículo 102.3 idem), a partir de lo cual la Sala reconoció que las decisiones del Tribunal no pueden ser fiscalizadas por otra jurisdicción. Lo anterior, aunado a la reforma constitucional de los artículos 95, 96 y 98 de la Constitución Política, evidenció la necesidad de crear un mecanismo procesal en manos del Tribunal Supremo de Elecciones para la defensa de los derechos fundamentales referidos a la materia electoral.

Fue a través de una creación jurisprudencial, específicamente a partir de la resolución del Tribunal Supremo de Elecciones 303-E-2000 del quince de febrero de 2000, que nace el recurso de amparo electoral como mecanismo procesal en manos de este órgano para conocer de todas aquellas violaciones a los derechos fundamentales en esta materia. En dicha



oportunidad el Tribunal se basó en resoluciones de la propia Sala Constitucional que rechazaban sistemáticamente amparos donde se discutía materia electoral, por entender que está sometida a la competencia -exclusiva y absoluta- del Tribunal Supremo de Elecciones. En esa sentencia se indicó en lo conducente:

“Resulta pues que existe una competencia constitucional que habilita al Tribunal a conocer los reclamos que se presenten contra las actuaciones partidarias que menoscaban los derechos políticos de los militantes de las distintas agrupaciones políticas del país; competencia que no puede ser rehuida por la circunstancia que no exista previsión legal al respecto o procedimiento especial para ejercerla, a la luz del principio de plenitud hermética del ordenamiento. En tal caso, la laguna del ordenamiento infraconstitucional debe ser colmada mediante las reglas usuales de integración del bloque de legalidad; lo que nos obliga, en el caso en estudio, a aplicar analógicamente las reglas del recurso de amparo que se tramita ante la Sala Constitucional, tal y como ha procedido el Tribunal en este expediente.”

Posteriormente, la resolución 393-E-2000 del quince de marzo de 2000 amplió el desarrollo de la figura, indicando en lo conducente:

*“...conforme el Tribunal ha venido asumiendo su verdadero rol, en concordancia con las nuevas circunstancias, se ha visto en la necesidad de recurrir a las normas de procedimiento establecidas en otras materias, especialmente a las de la Ley General de Administración Pública y, en los últimos tiempos y muy especialmente, a la Ley de la Jurisdicción Constitucional en cuanto al procedimiento de amparo, que es el trámite que mejor se ajusta a las necesidades de un proceso expedido y acorde con las facultades constitucionales y legales del Tribunal, puesto que, el amparo, es un recurso previsto para la protección de los derechos **“consagrados por la Constitución Política y los derechos humanos reconocidos por el Derecho Internacional vigente en Costa Rica”** (Artículo 2º, inciso a) de la Ley de la Jurisdicción Constitucional), entre ellos, los derechos electorales. Es así como el Tribunal se ha encargado de conocer y resolver reclamos mediante un procedimiento que se ha denominado **“amparo electoral”**, cuando se trata de violación de derechos fundamentales (constitucionales) en materia electoral, aparte de que la Sala Constitucional, en jurisprudencia reiterada, ha sostenido que, en esa materia y en el procedimiento de amparo, sólo asume la competencia cuando el propio Tribunal la ha declinado.”*

A partir del nacimiento del recurso de amparo electoral, el Tribunal Supremo de Elecciones reconoció que tiene una doble naturaleza, pues no sólo se trata de un mecanismo procesal, sino además es un derecho fundamental en sí mismo. De igual forma, el Tribunal ha utilizado todas las reglas contempladas en la Ley de la Jurisdicción Constitucional para el amparo “ordinario” ante la Sala, por lo que ha reconocido que se debe individualizar siempre a las personas que sufren la supuesta violación a sus derechos fundamentales.



Debe reiterarse que el recurso de amparo electoral es un mecanismo para restituir al agraviado en el pleno goce de sus derechos fundamentales, pero no puede constituirse en un medio abstracto para controlar la legalidad de los actos electorales, pues para ello existen procedimientos especiales en manos del propio Tribunal, tales como la acción de nulidad, la demanda de nulidad y el procedimiento recursivo del artículo 64 del Código Electoral. Por esta razón, el recurso de amparo ha sido considerado de carácter residual ya que debe reservarse únicamente al conocimiento de violaciones a derechos fundamentales electorales. Al respecto, el Tribunal en su sentencia 1555-E-2002 de las 18:30 horas del 14 de agosto de 2002 indicó:

“...el amparo electoral no sustituye los procedimientos recursivos previstos expresamente por la legislación electoral; se trata más bien de una garantía jurisdiccional que rige únicamente en aquellos ámbitos donde esa legislación no haya arbitrado medios de impugnación adecuados para que el Tribunal Supremo de Elecciones pueda ejercer su competencia constitucional y resulte necesario entonces acudir a la figura del recurso de amparo electoral para respetar el imperativo constitucional de acceso a la justicia.”

No obstante lo anterior, es preciso señalar que mientras no exista una reforma constitucional que legitime la facultad que de hecho goza el Tribunal Supremo de Elecciones para conocer de los amparos en materia electoral, eventualmente se podría cuestionar esta competencia, teniendo en consideración que el artículo 48 de la Constitución Política, expresamente se la asigna a “la Sala indicada en el artículo 10”. Este punto podría ser objeto de mayores consideraciones.

Partiendo del marco teórico de referencia, conviene analizar ahora si la figura de la desaplicación de normas estatutarias en la vía de amparo resulta conveniente a la luz de los principios que informan la jurisdicción constitucional.

IV. EL CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD EN COSTA RICA

Sin duda, nuestro sistema de Justicia Constitucional, al igual que el español o alemán, responde más al modelo concentrado que al difuso. Lo anterior por cuanto, mientras el modelo difuso se caracteriza, fundamentalmente, por la potestad de que goza cada Juez para desaplicar con efectos inter partes, al resolver un caso concreto, una disposición contraria a la Constitución; el modelo concentrado, en cambio, determina la conformidad de una medida con la Norma Fundamental mediante un juicio abstracto de constitucionalidad, cuyo resultado tiene efectos erga omnes y ex tunc, declarándose en consecuencia la nulidad de la disposición impugnada.

En este sentido, el artículo 10 de la Constitución Política estipula: “Corresponderá a una Sala especializada de la Corte Suprema de Justicia, declarar por mayoría absoluta de sus miembros, la inconstitucionalidad de las normas de cualquier naturaleza y de los actos sujetos al Derecho Público”.

Un ejemplo claro de la noción concentrada de nuestro sistema lo constituye la formulación de las consultas judiciales, en aquellos casos en que el Juez tuviere dudas fundadas sobre la constitucionalidad de una norma o acto que deba aplicar, o de un acto, conducta u omisión que deba juzgar en un caso sometido a su conocimiento, razón por la cual los Jueces ordinarios, en principio, no pueden desaplicar por razones de inconstitucionalidad una norma jurídica, sin que medie la consulta correspondiente a la Sala Constitucional, cuyo pronunciamiento supone los mismos efectos que los de una sentencia estimatoria de una acción.

En este sentido, es claro que el Tribunal Supremo de Elecciones, cuando realice actividad jurisdiccional, bien puede formular esta consulta, en los términos en que está regulado en el artículo 102 de la Ley de la Jurisdicción Constitucional.

Este tema fue conocido por la Sala con ocasión de la consulta judicial que se tramitó bajo el expediente **N°94-000747-0007-CO**, en la cual se discutió la conformidad con el Derecho de la Constitución del artículo 8° de la Ley Orgánica del Poder Judicial, en la cual la mayoría de la Sala determinó:

“la Sala estima que el artículo 8.1 de la Ley Orgánica del Poder Judicial no es inconstitucional, si se le interpreta en el sentido de que no autoriza a los funcionarios que administran justicia para desaplicar por propia autoridad ninguna ley, norma o acto de cualquier naturaleza que sea contrario a la Constitución Política, porque, para el caso en que tengan duda fundada acerca de la constitucionalidad de esas normas, deben, necesariamente, formular la consulta ante la Sala Constitucional. Debe agregarse, en este sentido, que esta interpretación es la única conforme con la Constitución Política, ya que por una parte se preserva el diseño constitucional de una Sala especializada y con poder concentrado para declarar la inconstitucionalidad, pero, por otra, no deja al juez en la tesitura de aplicar normas que estima inconstitucionales, lo cual, como alguien ha dicho, sería un pecado de lesa Constitución, al permitirle en ese caso, formular una consulta fundamentada al órgano con competencia para decidir el punto”

Además, cuando la Sala anula por inconstitucional una norma jurídica, lo hace con efectos erga omnes y retroactivos a la fecha de su emisión, pudiendo dimensionar en el tiempo los alcances de su declaratoria, en los términos del artículo 93 ídem, alejándose de la noción original de los Tribunales Constitucionales esbozada por Hans Kelsen, en el sentido que la actividad desplegada por el Tribunal se limita a la de un legislador negativo, pues sus fallos tienen efectos derogatorios de normas vigentes, sea ex nunc.

Tales situaciones también son ajenas, en principio, del modelo difuso de justicia constitucional, en que los Jueces ordinarios, al resolver un determinado conflicto de intereses, pueden desaplicar por inconstitucional una determinada norma, como lo hace el Tribunal Supremo de Elecciones, cuando desaplica una norma jurídica en un amparo electoral por razones de constitucionalidad.

Otra nota característica de nuestro modelo concentrado de justicia constitucional lo constituye la posibilidad de formular una acción directa de inconstitucionalidad, sea un juicio abstracto de control de la norma, en las hipótesis del párrafo 3° del artículo 75 de la Ley de la Jurisdicción Constitucional, que se la otorga al Procurador General de la República, al Contralor General de la República, al Fiscal General y al Defensor de los Habitantes.

Pero los particulares también tienen la posibilidad en nuestro sistema de promover una acción directa de inconstitucionalidad contra una disposición –básicamente en los supuestos del párrafo 2°- o de manera incidental en los casos del párrafo 1°, cuando tienen un asunto previo, en que la inconstitucionalidad del precepto discutido es medio razonable de amparar el derecho o interés que se considera vulnerado.

Cabe mencionar que nuestro sistema de Justicia Constitucional también contempla varios supuestos en los cuales es posible requerir la opinión consultiva previa de la Sala Constitucional sobre los proyectos legislativos, en los siguientes casos:

“a) Preceptivamente, cuando se trate de proyectos de reformas constitucionales, o de reformas a la presente Ley, así como de los tendientes a la aprobación de convenios o tratados internacionales, inclusive las reservas hechas o propuestas a unos u otros.

b) Respecto de cualesquiera otros proyectos de ley, de la aprobación legislativa de actos o contratos administrativos, o de reformas al Reglamento de Orden, Dirección y Disciplina Interior de la Asamblea Legislativa, cuando la consulta se presente por un número no menor de diez diputados.

c) Cuando lo soliciten la Corte Suprema de Justicia, el Tribunal Supremo de Elecciones o la Contraloría General de la República, si se tratare de proyectos de ley o de mociones incorporadas a ellos, en cuya tramitación, contenido o efectos estimaren como indebidamente ignorados, interpretados o aplicados los principios o normas relativos a su respectiva competencia constitucional.

ch) Cuando lo solicite el Defensor de los Habitantes, por considerar que infringen derechos o libertades fundamentales reconocidos por la Constitución o los instrumentos internacionales de derechos humanos vigentes en la República.”¹

V. SOBRE LA DESAPLICACIÓN DE NORMAS JURÍDICAS EN UN AMPARO ELECTORAL

En este orden de ideas, la desaplicación de normas en la vía de amparo por inconstitucionales, no se puede admitir, primero porque no hay amparo contra normas jurídicas, sino en casos excepcionales, en cuanto sirve de medio para formular la acción de inconstitucionalidad correspondiente. Al respecto, los artículos 30 y 48 de la Ley de la Jurisdicción Constitucional establecen:

¹ Artículo 96 de la Ley de la Jurisdicción Constitucional.



“Artículo 30.- No procede el amparo:

a) *Contra las leyes u otras disposiciones normativas, salvo cuando se impugnen conjuntamente con actos de aplicación individual de aquéllas, o cuando se trate de normas de acción automática, de manera que sus preceptos resulten obligatorios inmediatamente por su sola promulgación, sin necesidad de otras normas o actos que los desarrollen o los hagan aplicables al perjudicado. (...)*”

Artículo 48.- *En cualquier momento en que la Sala considere que las actuaciones u omisiones impugnadas están razonablemente fundadas en normas vigentes, hayan sido éstas atacadas o no también como violatorias de los derechos o libertades reclamados, así lo declarará en resolución fundada, y suspenderá la tramitación y le otorgará al recurrente un término de quince días hábiles para que formalice la acción de inconstitucionalidad contra aquéllas. Si no lo hiciere, se archivará el expediente.*

Cuando el amparo se interponga directamente contra las normas a que se refiere el inciso a) del artículo 30, el Presidente de la Sala suspenderá, sin más trámite, el recurso y procederá en la forma prevista en el párrafo primero de este artículo. (lo resaltado no es del original)”

En segundo, puesto que dicha posibilidad supondría, en nuestro sistema, la ruptura del control concentrado de constitucionalidad, en los términos en que está consagrado en el artículo 10 de la Constitución Política. Es claro, que el objeto principal del recurso de amparo es la tutela de los derechos fundamentales consagrados en la Constitución Política como en los Instrumentos Internacionales de Derechos Humanos, pero no el control de constitucionalidad, el cual únicamente se puede efectuar bajo los supuestos que en su caso estipula el artículo 10 constitucional y la normativa infra constitucional que lo desarrolla. En tales supuestos, el único órgano competente para determinar la regularidad constitucional es la Sala Constitucional.

Una cosa es reconocer que el Tribunal Supremo de Elecciones goza de la facultad de interpretar, con exclusividad, todas aquellas disposiciones relativas a la materia electoral; y otra muy diferente es el control de constitucionalidad de las normas jurídicas, el cual únicamente puede ser ejercido por la Sala Constitucional por medio de la acción y de las consultas judiciales de constitucionalidad –como diversas manifestaciones del control a posteriori– y las consultas legislativas de constitucionalidad –a priori– no así mediante los procesos o recursos de garantía, sea de amparo y de hábeas corpus, que no tienen por fin determinar la regularidad constitucional de una norma jurídica, o su adecuación al principio de la supremacía de la Constitución, sino la protección de los derechos reconocidos en la Constitución Política, como en los Instrumentos Internacionales de Derechos Humanos vigentes en la República, de acuerdo con el artículo 48 de la Constitución Política².

² El artículo 48 de la Constitución Política de la República de Costa Rica estipula: “*Toda persona tiene derecho al recurso de habeas corpus para garantizar su libertad e integridad personales, y al recurso de amparo para mantener el goce de los otros derechos consagrados en esta Constitución, así como de los de carácter fundamental establecidos en los instrumentos internacionales sobre derechos humanos, aplicables a la República. Ambos recursos serán de competencia de la Sala indicada en el artículo 10.*”



En virtud de lo anterior, es evidente que la Sala Constitucional no tiene competencia para desaplicar, en un recurso de amparo o de hábeas corpus, una norma jurídica que vulnere el Derecho de la Constitución; menos aún lo puede hacer el Tribunal Supremo de Elecciones.

Es claro que la desaplicación de una norma jurídica por razones de constitucionalidad es una manifestación del control de las normas jurídicas, el cual en nuestro ordenamiento le corresponde a una Sala especializada de la Corte Suprema de Justicia.

En realidad, este tema ya fue aclarado por la Sala Constitucional en la sentencia N°5379-97 de las 14:36 hrs. de 5 de setiembre de 1997, en que se dijo:

“II — La cuestión ya ha sido resuelta reiteradamente por esta Jurisdicción, incluso con la conformidad del propio Tribunal Supremo de Elecciones. Valga, por todas, la sentencia #3194-92, en que la Sala, en uso de sus potestades constitucionales y legales, tanto para declarar el Derecho de la Constitución, como para resolver exclusivamente sobre su propia competencia (arts.10 Const.Pol., 1º y 7º Ley de la Jurisdicción Constitucional), declaró, textualmente:

“En el caso del Tribunal Supremo de Elecciones, en materia electoral, no son impugnables ante la Jurisdicción Constitucional sus actos subjetivos administrativos, sus disposiciones reglamentarias autónomas y sus resoluciones jurisdiccionales —en el llamado contencioso electoral, que sí le corresponden exclusivamente—, aunque sí lo son, naturalmente, las normas, incluso electorales, de carácter legislativo o ejecutivo —sujetas al control de constitucionalidad previsto por los arts. 10 de la Constitución y 73ss. de la Ley de la Jurisdicción Constitucional—, así como, en su caso, las normas no escritas originadas en sus precedentes o jurisprudencia —art. 3º de la misma Ley—; todo ello con las salvedades del artículo 74 de esta última... El hecho de que el artículo 10 excluya del control de constitucionalidad la declaratoria de elecciones y los demás actos que determine la ley, emanados del Tribunal Supremo de Elecciones, no implica que el legislador, en función constituyente, hubiera confundido ambas dimensiones de la Justicia Constitucional...” (sent.#3194-92 16:00 hrs. 27-X-1992).

III — En este sentido, conviene destacar, por una parte, que se trata aquí de juzgar la constitucionalidad, no de lo resuelto por el Tribunal, que está vedado a la Jurisdicción Constitucional conforme al artículo 74 de su Ley y, por su medio, al 10 de la Constitución, sino de las normas estatutarias impugnadas en sí mismas y con ese carácter de normas generales; y, por la otra, que, en todo caso, la interpretación del Tribunal, exclusiva y obligatoria, lo es tan sólo en el ámbito de su competencia, que no comprende, como él mismo lo reconoció en forma expresa en su sentencia dicha, la de juzgar en abstracto la conformidad o no de tales normas estatutarias, en sí, con las normas, principios y valores constitucionales, por mucho que haya sentido la necesidad de valorarlas en el caso concreto, incluso desde el punto de vista del Derecho de la Constitución, para los efectos de su inscripción en el Registro Civil, en una actuación por cierto que ni siquiera es propiamente jurisdiccional, sino administrativa.



En todo caso, no sólo corresponde a esta Sala conocer de la presente acción por tratarse de la impugnación de la constitucionalidad de normas estatutarias que, como tales, caen en el ámbito de su competencia constitucional y legal, sino que, en el caso concreto, también le correspondería aun en la hipótesis de que cayera, al mismo tiempo, bajo la del Tribunal Supremo de Elecciones, porque éste se declaró expresamente incompetente para resolver, en abstracto, sobre ella; y es de elemental evidencia que, si el conocimiento de esta acción es propio de la Justicia Constitucional, en su dimensión del control de “constitucionalidad de las normas o actos sujetos al Derecho Público” —para decirlo con las palabras del artículo 10 de la Constitución Política—, lo es en cuanto órgano supremo de interpretación y aplicación —jurisdicción— del Derecho de la Constitución, función en la cual no puede estar subordinada más que a su propia opinión y responsabilidad.”

De lo anterior se deduce, con toda claridad, que el Tribunal Supremo de Elecciones no tiene la facultad de declarar la inconstitucionalidad de una norma en materia electoral, pues dicho control le corresponde con exclusividad a la Sala.

De modo que si el Tribunal Supremo de Elecciones tiene dudas fundadas sobre la regularidad constitucional de una norma jurídica que deba aplicar goza de la facultad de plantear la consulta correspondiente a la Sala, quien debe determinar su adecuación a la Norma Fundamental. De igual manera, el recurso de amparo electoral puede servir como asunto previo para formular la acción, en estricto apego a las disposiciones de la Ley de la Jurisdicción Constitucional.

Tampoco es acertada la afirmación de que el Tribunal Supremo de Elecciones es un Tribunal Constitucional en materia electoral, pues carece —de acuerdo con el ordenamiento jurídico vigente— de una de las potestades que define precisamente la existencia o no de un Tribunal Constitucional, y es la de determinar si una norma jurídica se adecua o no al Derecho de la Constitución.

Al respecto se debe recordar la añeja y original concepción de los Tribunales Constitucionales de Hans Kelsen, del legislador negativo, la cual no tiene el Tribunal Supremo de Elecciones, pero sí la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia —aunque de una forma mucho más amplia y ciertamente distinta³—, quien puede declarar la inconstitucionalidad de una norma con efectos *ex tunc*.

Aunque se ha pretendido justificar que el Tribunal Supremo de Elecciones goza de esa facultad de acuerdo con el artículo 102 inciso 3) de la Constitución Política⁴; ello de ninguna manera se puede entender en el sentido de que sólo el Tribunal Supremo de Elecciones puede

3 Lo anterior por cuanto la declaratoria de inconstitucionalidad de la Sala tiene efectos *ex tunc*, sea declarativos y retroactivos a la fecha de entrada en vigencia de la norma impugnada, mientras que los pronunciamientos del Tribunales Constitucionales ideados por Kelsen los tienen *ex nunc*, constitutivos e irretroactivos, pues se trata de una derogación de una norma jurídica por razones de constitucionalidad; de ahí, precisamente la idea del legislador negativo.

4 El artículo 102 inciso 2) de la Constitución Política, estipula: “El Tribunal Supremo de Elecciones tiene las siguientes funciones(...)

3) Interpretar en forma exclusiva y obligatoria las disposiciones constitucionales y legales referentes a la materia electoral”

interpretar normas electorales. En efecto, es claro que los partidos políticos, por ejemplo, deben interpretar y aplicar normas electorales en sus diversas actividades; los jueces penales, de llegarse a formular una acción por prevaricato contra un miembro del Tribunal Supremo de Elecciones, deben interpretar y analizar normas electorales⁵; también lo hace la Sala Constitucional, cuando rechaza de plano un amparo por ser materia electoral.

En realidad, esa posibilidad de que goza el Tribunal Supremo de Elecciones de interpretar, con exclusividad, las normas jurídicas en materia electoral –de acuerdo con el artículo 102 inciso 3) de la Constitución Política– constituye una especie de interpretación auténtica, que realiza en forma acertada dicho órgano. Un ejemplo de lo anterior son los pronunciamientos emitidos por el Tribunal Supremo de Elecciones respecto de las elecciones de los miembros de las Corporaciones Municipales y de los Concejos de Distrito⁶.

Pero la razón más importante es que no existe una norma constitucional que expresamente asigne el control de constitucionalidad de las normas electorales en el Tribunal Supremo de Elecciones, como sí la tiene la Sala Constitucional en su artículo 10 respecto de *“las normas de cualquier naturaleza y de los actos sujetos al Derecho Público”*, ni cabe atribuirla a modo de interpretación, pues con ello se viola, en forma evidente, no sólo el control concentrado de constitucionalidad en los términos en que fue consagrado por el Poder Reformador de la Constitución, sino también, los principios de separación de poderes y de seguridad jurídica, al conocer un órgano sobre la regularidad constitucional de determinadas disposiciones con efectos generales, sin que goce de esa competencia en forma expresa.

Son evidentes, asimismo, los conflictos que se pueden generar si la Sala no comparte una interpretación realizada por el Tribunal Supremo de Elecciones cuando se arrogue una competencia que no le corresponde, al desaplicar por razones de constitucionalidad una norma jurídica en un recurso de amparo electoral. En todo caso, el artículo 7º de la Ley de la Jurisdicción Constitucional, le atribuye a la Sala la posibilidad de resolver con exclusividad sobre su propia competencia, así como de las cuestiones incidentales que surjan ante ella y de las prejudiciales conexas.

VI. CONCLUSIÓN

A modo de conclusión, se puede afirmar que el Tribunal Supremo de Elecciones no tiene la facultad de desaplicar una norma jurídica por motivos de inconstitucionalidad en materia electoral, pues al hacerlo se arroga una competencia que no le atañe, de acuerdo con el artículo 10 de la Constitución Política, el cual configura el modelo concentrado de control de constitucionalidad que rige el ordenamiento jurídico costarricense, en cuya virtud

⁵ El artículo 103 de la Constitución Política dispone: “Las resoluciones del Tribunal Supremo de Elecciones no tienen recurso, salvo la acción por prevaricato.”

⁶ Al respecto, se puede consultar la resolución dictada por el Tribunal Supremo de Elecciones, N°11041-E-2002 de las 08:15 hrs. de 19 de junio de 2002, relativa al artículo 175 del Código Electoral, y su aplicación en el proceso de elección de alcaldes, síndicos y concejales de distrito.

le atañe en forma exclusiva a una Sala especializada de la Corte Suprema de Justicia, declarar la inconstitucionalidad de las normas de Derecho Público de cualquier naturaleza, incluyendo lógicamente las relativas a la materia electoral. Por demás se debe advertir que la interpretación exclusiva y obligatoria que la Constitución aparentemente le asigna al Tribunal Supremo de Elecciones en esta materia, lejos de imposibilitar que cualquier otro operador jurídico interprete y aplique normas electorales, en realidad constituye una limitación a lo dispuesto en el artículo 121 inciso 1) de la Constitución Política.

VII. LITERATURA CONSULTADA

Constitución Política de la República de Costa Rica de 7 de noviembre de 1949. San José, C.R: Publicaciones Jurídicas, 1996.

Ley de la Jurisdicción Constitucional N° 7135 de 19 de octubre de 1989. San José, C.R: Editorial Investigaciones Jurídicas, 1997.

Ley Orgánica del Poder Judicial N° 7333 del 5 de mayo de 1993.

Kelsen, Hans. *Teoría Pura del Derecho*. Editorial Porrúa S.A, octava edición, México, 1995.

JURISPRUDENCIA

Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia

Sala Constitucional, sentencia número 363-91 de las 16:00 horas del 13 de febrero de 1991.

Sala Constitucional, sentencia número 5379-97 de las 14:36 horas del 5 de septiembre de 1997.

Tribunal Supremo de Elecciones

Tribunal Supremo de Elecciones, resolución número 303-E-2000 de las 9:30 horas del 15 de febrero de 2000. Recurso de amparo electoral interpuesto por el señor Sigifredo Aiza Campos contra el Partido Liberación Nacional.

Tribunal Supremo de Elecciones, resolución número 393-E-2000 de las 13:15 horas del 15 de marzo de 2000. Recurso de amparo electoral interpuesto por Ahiza Vega Montero.

Tribunal Supremo de Elecciones, resolución número 1555-E-2002 de las 18:30 horas del 14 de agosto de 2002. Recurso de amparo electoral interpuesto por Magally Castro Hidalgo contra la Asamblea Cantonal de San Rafael de Heredia.





REPASO HISTÓRICO DE LOS INSTITUTOS DE DEMOCRACIA SEMIDIRECTA EN COSTA RICA

Rebeca Ma. García Pandolfi*
Jéssica González Montero**

Nota del Consejo Editorial

Recepción: 3 de octubre del 2007.

Revisión, corrección y aprobación: 20 de diciembre del 2007.

Resumen: El presente trabajo trata sobre los mecanismos de participación ciudadana, a saber, el plebiscito en sus diferentes modalidades, la consulta popular, el referéndum y la iniciativa popular. Se parte de la premisa de que un sistema político de amplia participación popular en la toma de decisiones fundamentales contribuye al desarrollo de la democracia política costarricense, ya que promueve un diálogo permanente entre gobernantes y gobernados frente a las políticas públicas nacionales y locales.

Palabras claves: Participación ciudadana / Referéndum / Democracia Participativa / Consulta popular / Plebiscito / Democracia directa.

Abstract: This paper deals with citizenship participation mechanisms, namely plebiscite in its different modalities, popular consultation, referendum and popular initiative. It assumes that a political system with a broad popular participation in fundamental decision-making processes contributes to the development of political democracy in Cost Rica since it promotes an ongoing dialogue between rulers and citizens regarding local and national public policies.

Key words: Citizenship participation / Referendum / Participatory democracy / Popular consultation / Plebiscite / Direct Democracy.

* Licenciada en Derecho y Ciencias Políticas de la Universidad de Costa Rica. Estudiante de la Maestría Profesional en Derecho Constitucional de la Universidad Estatal a Distancia. Se desempeña como Asesora Jurídica de la Dirección Ejecutiva del Poder Judicial.

** Licenciada en Derecho de la Universidad de Costa Rica. Estudiante de la Maestría Profesional en Derecho Constitucional de la Universidad Estatal a Distancia. Se desempeña como Asesora Legal de la Dirección de Asuntos Jurídicos del Consejo de Transporte Público.

Sumario: *Introducción. I. Evolución histórica de los mecanismos democráticos semidirectos en el plano nacional y local: Generalidades. II Plebiscito. III. Revocatoria de mandato del alcalde municipal. IV Consultas populares. V. Iniciativa popular. VI. Referéndum. Conclusiones. Anexo Único: Cuadro de Plebiscitos en Costa Rica. Elaborado por la Biblioteca del Tribunal Supremo de Elecciones. Bibliografía de investigación.*

INTRODUCCIÓN

Un sistema político de amplia participación popular en la toma de decisiones fundamentales contribuye sin duda alguna al desarrollo de la democracia política costarricense. Los mecanismos de consulta permanente y los procedimientos para atender las iniciativas populares, realizar referendos y plebiscitos son un signo de progreso ciudadano y de tareas tales como la protección ecológica, la seguridad ciudadana y la defensa del individuo frente a las instituciones del Estado o la empresa privada cuando atente sus derechos fundamentales, entre otras.

Puesto que la democracia exige este sistema de participación activa, resulta de vital importancia el estudio de aquellos mecanismos que promueven un diálogo permanente entre gobernantes y gobernados frente a las políticas públicas nacionales y locales. La presente investigación constituye en ese sentido, un repaso histórico de los institutos de democracia semidirecta en Costa Rica, a saber, el plebiscito en sus diferentes modalidades, la consulta popular, el referéndum y la iniciativa popular, todos activos mecanismos de participación ciudadana.

La estructura de la investigación se encuentra dividida en seis secciones. La primera de ellas se aboca a introducir el tema con algunos conceptos generales sobre los institutos en estudio. La segunda refiere la figura del plebiscito y algunas de sus modalidades, entre ellas la determinada constitucionalmente como el plebiscito para la creación de nuevas provincias, y sobre la particular figura introducida con el actual Código Municipal denominada plebiscito para la revocatoria del mandato de alcalde, se orienta la tercera sección. Una cuarta sección da una referencia general a otras formas de consulta popular como el referendo local y el cabildo, mientras la quinta y sexta sección desarrollan las figuras en el plano nacional, referéndum nacional e iniciativa popular.

Con respecto a la utilización de fuentes de investigación, el trabajo se basa principalmente en fuentes primarias y secundarias. Dentro de las primeras, aquellas que permiten un contacto directo con los documentos referentes al objeto de investigación, entre ellas, informes, archivos públicos, leyes, reglamentos y directrices sobre el tema.

Por su parte, como fuentes secundarias se hace uso de libros, artículos, tesis de grado, ensayos o monografías, documentos que han requerido de fuentes primarias para su elaboración.



A través de esta investigación se pretende, una aproximación al tema desde una óptica histórica, en algunos casos, poco estudiada hasta la fecha dado lo novedoso de algunas figuras, y que sea sugerente de posteriores estudios, en aras de una recopilación más amplia de datos sobre los procesos de participación ciudadana.

I. EVOLUCIÓN HISTÓRICA DE LOS MECANISMOS DEMOCRÁTICOS SEMIDIRECTOS A NIVEL NACIONAL Y LOCAL: GENERALIDADES

La evolución histórica de los mecanismos de democracia semidirecta en Costa Rica puede ser abordada tanto en el plano nacional como en el local.

En lo que atañe a su aparición en el *plano nacional*, el artículo 168 constitucional establece desde 1949 la exigencia de celebrar un plebiscito en las provincias afectadas cuando se trate de crear una nueva. Aun así, esta figura se enlaza de forma directa con la del referendo, ya que la norma constitucional citada exige que el proyecto que se someta a consulta popular, sea posteriormente aprobado por los trámites de reforma constitucional. En este sentido reza la norma de interés:

“Artículo 168.- (...) La Asamblea Legislativa podrá decretar, observando los trámites de reforma parcial a esta Constitución la creación de nuevas provincias, siempre que el proyecto respectivo fuera aprobado de previo en un plebiscito que la Asamblea ordenará celebrar en la provincia o provincias que soporten la desmembración (...).”¹

Si bien es cierto dicha figura podría conceptuarse como un plebiscito por referirse a un asunto territorial y no legislativo, lo que se somete a la consulta popular es un proyecto de ley que ya ha sido formulado por los poderes constituidos. Se trata por tanto de un texto normativo que para entrar en vigencia requiere la ratificación del electorado. Este se pronuncia en el fondo no sobre la creación de una nueva provincia, sino más bien sobre un proyecto de ley determinado que tiene por objeto la división territorial de la República.

Históricamente, destaca a nivel nacional un caso concreto de plebiscito que fue convocado mediante la promulgación de una ley sin fundamento constitucional expreso. Refiere el constitucionalista Rubén Hernández ² que el gobierno de 1952, encabezado entonces por Otilio Ulate Blanco, presentó un proyecto de ley para consultar al pueblo por medio de un plebiscito, acerca de la conveniencia o no de reformar el artículo 132, inciso 1) constitucional, a fin de rebajar el plazo de espera de los expresidentes para volver a aspirar a la Presidencia de la República de ocho a cuatro años.

¹ Constitución Política de la República de Costa Rica -26ª.ed.- San José, Costa Rica, IJSA, junio de 2006.

² Hernández Valle, Rubén. *El derecho electoral costarricense*. San José, C.R. : Editorial Juricentro, 2004, p. 84.

El citado proyecto desató una ardua polémica parlamentaria sobre su constitucionalidad. La comisión que lo estudió rindió dos dictámenes uno de mayoría y otro de minoría. El primero manifestaba sin mayor fundamento constitucional, que por tratarse de un mecanismo de participación popular, la facultad de la Asamblea Legislativa de convocar a un plebiscito se encontraba implícita en el artículo 195 constitucional, que regula el procedimiento de reforma parcial de la Constitución. En tanto, el dictamen de minoría se presentaba como jurídicamente más consistente. Indicaba por ejemplo que el plebiscito carecía de fundamento jurídico, puesto que no había en la Constitución ninguna norma que lo autorizara. Igualmente, su eventual resultado no podía ser vinculante para la Asamblea Legislativa, en virtud de que ésta en los casos de proyectos de reforma constitucional, actúa como poder constituyente derivado.

La ley respectiva fue finalmente aprobada el 28 de marzo de 1953 y el plebiscito se realizó el 26 de julio de ese mismo año con un resultado ampliamente favorable para la tesis de Don Otilio Ulate.

Posteriormente, en setiembre de ese mismo año, la Asamblea conoce en primera legislatura el proyecto de reforma constitucional y lo desecha por mayoría, fracaso que se debió probablemente a que el mandato de Don Otilio Ulate había terminado el 8 de mayo anterior y el nuevo gobierno era de un partido contrario al suyo, el cual contaba además con más de dos tercios del total de diputados de la Asamblea Legislativa.

Por otra parte, en lo que respecta a la evolución de los mecanismos en estudio en el plano local, el Código Municipal de 1970 contenía reglas sobre la celebración de consultas populares (artículo 7 inciso d) y artículo 21 inciso i)). Pese a que se establecía la potestad de los gobiernos municipales de convocar al pueblo a consultas populares, no se especificaban los tipos de consulta popular ni se establecían mecanismos concretos para su ejercicio. Igualmente, acordar la celebración de plebiscitos, referendos y cabildos de acuerdo con la legislación electoral vigente era atribución propia del Concejo Municipal.

Pese a su existencia, durante los 28 años de vigencia del Código Municipal de 1970, la normativa no fue aplicada.

Actualmente, el Código vigente promulgado en 1998 regula los institutos del plebiscito, referendo, cabildo y plebiscito de revocatoria de mandato de alcalde en los artículos 13 inciso j) y 19.

El titular de la potestad para acordar la celebración de consultas populares, sean plebiscitos, referendos o cabildos es el Concejo Municipal, que además elabora con asesoría del Tribunal Supremo de Elecciones los reglamentos de consultas populares. En la celebración de éstas participan delegados del Tribunal, que son los llamados a dar fe de que se respetaron las disposiciones legales y reglamentarias aplicables.

Particularmente, en lo que respecta al **plebiscito de revocatoria de mandato**, este se configura jurídicamente como la posibilidad de que la población del respectivo cantón, se pronuncie a



favor o en contra sobre la separación del Alcalde de su cargo. Este plebiscito es convocado por el Concejo Municipal por acuerdo de las tres cuartas partes del total de sus miembros y para destituir al alcalde se requiere al menos dos terceras partes de los votos emitidos en el plebiscito, que no podrá ser inferior al 10% del total de los electores inscritos en el cantón.

Mediante decreto del Tribunal Supremo de Elecciones N° 03-98 del 09 de octubre de 1998, se aprobó el *Manual para la realización de consultas populares a escala cantonal y distrital* que definió los tipos de consulta popular plebiscito, referendo y cabildo en el apartado “2.1 Definiciones” en los siguientes términos:

“Plebiscito es la consulta popular mediante la cual los habitantes del cantón se pronuncian sobre un asunto de trascendencia regional, o se manifiestan sobre la revocatoria de mandato de un alcalde municipal”

“Referendo es la consulta popular que tiene por objeto la aprobación, modificación o derogación de un reglamento o disposición municipal de carácter normativo.”

“Cabildo es la reunión pública del Concejo Municipal y los Concejos Distritales, a la cual los habitantes del cantón son invitados a participar directamente con el fin de discutir asuntos de interés para la comunidad”.³

Al recuento histórico de dichas figuras, tanto locales como nacionales y su ejemplificación se abocan las páginas siguientes.

II. PLEBISCITO

El término plebiscito en el ámbito nacional ha sido reservado técnicamente para designar las votaciones sobre cuestiones no constitucionales y no legislativas. De ahí, que signifique en la mayoría de los casos, una votación popular sobre cuestiones territoriales, se trate de la modificación de las fronteras internas o externas del Estado, o el cambio de soberanía de todo un territorio. La palabra plebiscito tiene su origen en el término latino “plebiscitum”, el cual significa un llamado o convocatoria a la plebe, que vendría a ser el pueblo.

Durante el siglo XIX el plebiscito territorial fue muy utilizado para legitimar las conquistas de anexiones de territorios extranjeros, y en algunos casos, para el ejercicio del derecho de autodeterminación nacional, tal y como ocurre en el proceso histórico-político que condujo a la unidad de Italia.

Posteriormente, durante el siglo XX y después de la Primera Guerra Mundial, proliferaron los plebiscitos bajo supervisión internacional, tendientes a solucionar problemas surgidos con

³ Tribunal Supremo de Elecciones. *Manual para la realización de consultas populares a escala cantonal y distrital*. Decreto N° 03-98 publicado en *La Gaceta* N° 204 del 21 de octubre de 1998. En: Fernández Arguello Gubert y otro. *Las consultas populares a nivel cantonal y distrital* -1era.ed- San José, Costa Rica, IJSA, 1999, 111 p.



minorías étnicas, lingüísticas o culturales. De igual forma, la figura fue utilizada por la Unión Soviética para legitimar anexiones de territorios vecinos.

Actualmente el plebiscito se utiliza para que el pueblo opine sobre hechos como la adjudicación de un territorio, el mantenimiento o cambio de una forma de gobierno, la designación de determinada persona en un oficio particular, etc. En este sentido señala el constitucionalista nacional Rubén Hernández:

“(...) el plebiscito tiene una naturaleza jurídica poliforme, pues a veces se presenta como condición resolutoria de nuevas estructuras constitucionales ya instauradas; otras, como condición suspensiva de las nuevas estructuras constitucionales, pues su plena realización queda subordinada al resultado del plebiscito.”⁴

Particularmente, en lo que refiere al **plebiscito para la creación de nuevas provincias**, consagrado en el artículo 168 constitucional antes citado, este no funciona como un instrumento autónomo de decisión ciudadana, ya que constituye una etapa más dentro de las requeridas para que sea posible la creación de una nueva provincia; este no es suficiente por sí mismo porque requiere, en caso de ser su resultado afirmativo, de la aprobación de un proyecto de reforma constitucional. De ahí que se considere esta figura constitucional como un híbrido entre plebiscito y referendo.

Ahora bien, en materia de gobiernos locales, el plebiscito no se limita a cuestiones territoriales, sino que se entiende como una consulta popular para resolver o para acordar cuestiones de gran importancia, y en tal sentido lo define el Tribunal Supremo de Elecciones en el artículo 2.1.2 del Manual para la Realización de Consultas Populares a Escala Cantonal y Distrital. El plebiscito permite pronunciarse sobre un asunto de trascendencia regional y manifestarse sobre la revocatoria de mandato de un alcalde municipal.

Valga indicar que el plebiscito no es una elección que tiene por finalidad obtener una representación política en los órganos del Estado, sino que tal y como lo define la doctrina nacional: *“(...) es una consulta a través de la cual se le da audiencia, en este caso a los munícipes, sobre algún tema de interés de la comunidad, en donde el municipio, entendido éste como el “conjunto de vecinos residentes en un mismo cantón” prácticamente sustituye al Concejo Municipal, y participa activamente en la constitución del acto.”⁵*

En lo que respecta a la eficacia de los plebiscitos, se parte de que conllevan un carácter vinculante, pues a partir del criterio, según el cual, la decisión popular surgida como resultado de éste, sustituye al concejal. El manual de referencia indica que *“el resultado de la consulta, cuando se trate de plebiscito o referendo, será de acatamiento obligatorio para el Concejo Municipal.”*

⁴ Hernández Valle, Rubén. *El derecho electoral costarricense*. San José, Costa Rica, Editorial Juricentro, 2004, p.70.

⁵ Fernández Arguello, Hubert y Sánchez Navarro, Ileana. *Las consultas populares a nivel cantonal y distrital*, Primera edición, San José, C.R. : IJSA, 1999, p. 32.

En nuestro país el objetivo principal de los plebiscitos intentados en los últimos años es el de la revocatoria de mandato de los alcaldes, y en un número más reducido se han presentado casos de discusiones limítrofes, como en 1999 cuando las comunidades de Cóbano, Lepanto y Paquera discutían un cantonado. También han sido causales de plebiscito las ambientales, como el de Sarapiquí en el año 2000 para proteger la cuenca del río del mismo nombre, y otro en Guácimo un año después para legalizar la protección de los mantos acuíferos. De igual forma, el solicitado por Ángeles, un distrito de San Ramón de Alajuela, que discutía la apertura o el cierre de granjas avícolas y porcinas en la zona.⁶

A manera de ejemplo, se especifican a continuación algunos de los plebiscitos que por sus particularidades mantuvieron la atención sobre sus propuestas:

- **Plebiscito de La Tigra:** En el año 1949 la Municipalidad de San Carlos promovió un movimiento para que, por medio de un plebiscito, los ciudadanos vecinos de las lejanas tierras denominadas Bajos de San Carlos conocidas con los nombres de La Fortuna y La Tigra, situadas en el extremo norte del Cantón de San Ramón, decidieran por medio del voto libre, democrático y espontáneo, si querían pertenecer a San Carlos. El 30 de julio de 1950 se recibió la votación que tenía las mismas reglas que las elecciones celebradas para presidentes y municipales; sin embargo entrañaba especial importancia, puesto que la mujer votaría con los mismos derechos del hombre por primera vez en la historia costarricense. Los resultados de los comicios fueron satisfactorios para San Carlos por una gran mayoría y la votación transcurrió en estricto orden bajo la fiscalización del Tribunal Supremo de Elecciones que daba sus primeros pasos en las lides electorales.⁷

- **Plebiscito de Puntarenas:** Fue el primero en realizarse en el país después de la promulgación del Código Municipal vigente. Tenía por objeto consultarle a los pobladores de Cóbano, Lepanto y Paquera si deseaban seguir perteneciendo a la Provincia de Puntarenas y si deseaban convertirse en cantón. Se llevó a cabo el 7 de noviembre de 1999 y sus resultados fueron, de un total de 3431 votantes (35.6% de los ciudadanos que tenían derecho a manifestarse) 94% que manifestó estar de acuerdo con que los distritos fueran cantones y un 6% manifestó lo contrario; en tanto un 87.5 % manifestó que deseaba seguir perteneciendo a la Provincia de Puntarenas, frente a un 12.5% que manifestó lo contrario. Valga aclarar que se trataba de dos consultas en un mismo plebiscito no coincidentes en porcentajes tal y como se refleja.⁸

- **Plebiscito de Sarapiquí:** La pregunta sometida a consideración de la ciudadanía fue si estaba de acuerdo en conservar el río Sarapiquí solicitando la declaratoria de su cuenca como Monumento Histórico Nacional. Se llevó a cabo el 24 de setiembre del 2000, con una participación de 2254 personas que representaban el 12.93% de la población y su resultado fue de un 90.33% que manifestó que sí estaba de acuerdo en conservar el río Sarapiquí solicitando

6 Aguilar, Giannina y Otro. "Plebiscitos cobran fuerza poco a poco". En: *Periódico El Elector*. Noticias del TSE, 2001, p. 5.

7 Córdona Nuñez, Edgard. *Historia del plebiscito de La Tigra*. Universidad de Costa Rica. Sede de Occidente, primera edición, 2003, 100 p.

8 Ubico Durán, Carlos. *Plebiscito, referendo y cabildo en el ordenamiento jurídico costarricense*. Tesis para optar por el grado de Licenciado en Derecho. Universidad de Costa Rica, Facultad de Derecho, 2002, 171 p.



la declaratoria de su cuenca como Monumento Histórico Nacional, un 8.92% que dijo que no y un 0.22% de votos nulos más 0.53% de votos en blanco.⁹

• **Plebiscito de Guácimo:** Este plebiscito convocado para el 28 de octubre de 2001 tuvo como objeto de consulta si estaba de acuerdo o no con que la Corporación Municipal autorizara o permitiera la ejecución de actividades humanas o económicas como construcción de viviendas, proyectos de producción de energía eléctrica bajo cualquier modalidad, explotaciones mineras, ríos, tajos, canteras, quebradores, explotaciones forestales u otras actividades lucrativas dentro de la Zona Protectora de los Acuíferos de Guácimo, según el área, límites y coordenadas contenidos en el Decreto N° 17390 MAG-S del 21 de enero de 1987, quedando exceptuada de esta limitación la industrialización y comercialización de agua para consumo humano. En esta consulta, un 2.7% dijo sí y un porcentaje de 97.3% dijo no. Valga resaltar que este es uno de los plebiscitos con mayor participación pese a lo confuso de la pregunta planteada, posiblemente por la influencia de los grupos de poder, ya que los temas de explotación ambiental resultan sensibles a la población y generan grupos opositores fuertes.¹⁰

III. REVOCATORIA DE MANDATO DEL ALCALDE MUNICIPAL

La figura de revocatoria de derecho público en general es propia del derecho anglosajón, ha tenido importante desarrollo en los Estados Unidos de Norteamérica y suele entenderse como el derecho del electorado a destituir mediante el voto a un funcionario público antes de la expiración del tiempo para el cual ha sido elegido.

El actual Código Municipal (1998) contempla en su artículo 19 el denominado plebiscito de revocatoria de mandato, previsto para la destitución del Alcalde Municipal. De esta forma, cualquier intento por destituir a un alcalde municipal, electo popularmente, debe pasar necesariamente por un tipo de consulta popular específico, el plebiscito, cuyo objeto es determinar si la población está de acuerdo con la separación de aquel de su cargo, o si por el contrario, opta por mantenerlo en él.

Resulta imperioso obtener en este proceso mayorías especiales, tanto para la presentación de la moción para convocar al plebiscito que es una tercera parte del Concejo, como para la convocatoria propiamente dicha que son tres cuartas partes, así como en lo referente a los votos necesarios para destituir al Alcalde Municipal, que son dos terceras partes de los votos emitidos en el plebiscito, que no podrá ser inferior al 10% del total de electores inscritos en el cantón. Si se pretende la destitución de alcaldes suplentes, el acuerdo requiere también de tres cuartas partes de los regidores, pero en este caso la pregunta debe formularse de forma separada.

⁹ Ibid, p. 140.

¹⁰ Ibid, p. 140.



Por otra parte, la norma citada establece el procedimiento para reponer al alcalde si el resultado de la consulta fuere la destitución, lo cual corresponde al Tribunal Supremo de Elecciones, así como la asignación al Presidente Municipal, de las atribuciones del alcalde, mientras no se haya designado un sustituto de acuerdo con la ley. Si también fueren destituidos o renunciaren los suplentes, el Tribunal deberá convocar a elecciones por el resto del período, dentro de los seis meses siguientes, y la elección será por el resto del período.

Un ejemplo de este tipo de plebiscito lo constituye el solicitado por los vecinos de Oreamuno de Cartago en el año 2004, donde dos terceras partes de los regidores solicitaron al Tribunal Supremo de Elecciones organizar el proceso, estimado en ese momento en unos dos millones de colones. Dicha moción se basó en un supuesto incumplimiento de deberes, entre otros temas como problemas con el suministro de agua, el mal estado de los caminos y los conflictos con los regidores.

Para que el alcalde fuera destituido debían participar en el plebiscito al menos el 10% de las personas que componían el padrón electoral y al menos dos terceras partes de quienes votaban debían apoyar la salida del alcalde para que ésta fuera efectiva. No obstante, por vicios de nulidad en el acuerdo del Concejo Municipal para convocar el plebiscito, así como una acción de inconstitucionalidad planteada por el mismo Alcalde ante la Sala Constitucional contra el artículo del Código Municipal que autoriza a los regidores a convocar a plebiscito, este no fructificó.¹¹

Una de las mayores preocupaciones existentes sobre el tema de plebiscito de revocatoria de mandato municipal es que se trata de un proceso caro y complejo, pese a ser el único mecanismo que los ciudadanos tienen para deponer al alcalde, ya que la cancelación de credenciales requiere de algunos supuestos especiales y es facultad del Tribunal Supremo de Elecciones.

Este tipo de plebiscitos requiere de un elevado consenso; en primer término el apoyo de las dos terceras partes del Concejo de cada municipio y sus resultados solo tienen validez cuando al menos el 10% de los electores empadronados del cantón participa en él y de estos dos terceras partes apoyan la destitución. Si esto no ocurre, el Concejo está impedido para realizar otro plebiscito hasta pasados dos años.

IV. CONSULTAS POPULARES

Históricamente, ha sido reconocida la importancia de los gobiernos locales durante los primeros años de vida independiente del país; no obstante, para finales del siglo XIX, las municipalidades ven disminuidas sus atribuciones, así como su ámbito de competencia, pues ésta se limita al escaso territorio que conforma los cantones. Este descenso en el poder político de los gobiernos locales, se mantiene pese a que la Constitución Política actual consagra desde sus inicios su autonomía.

¹¹ Villegas Jairo y Otro. "Oreamuno definirá en plebiscito suerte de alcalde Walter Granados". En: *Periódico La Nación*, p. 3^a, 07 de julio de 2004.

Sin duda alguna las corporaciones municipales pueden llegar a constituir el instrumento idóneo para la participación ciudadana y contribuir al fortalecimiento de la democracia, pues es en el gobierno local donde el ciudadano encuentra mecanismos que le permiten una participación indirecta y directa en la toma de decisiones que afectan al municipio del cual forma parte y que consecuentemente le atañen.

Como antecedente del Código Municipal actual, el Código anterior (Ley N° 4574 del 4 de mayo de 1970), contenía reglas sobre la celebración de consultas populares, que permitían la participación directa del munícipe a través de los referendos, plebiscitos, cabildos y otras, como la prevista para la adopción de disposiciones reglamentarias. Dicha normativa es similar a la que contiene el Código actual aprobado en 1998, salvo el plebiscito de revocatoria de mandato del alcalde municipal -referido en el apartado III de este trabajo- que constituye una innovación en esta materia.

En este sentido, nuestro ordenamiento jurídico ha previsto algunos instrumentos de participación directa, ya que además de la participación indirecta que se les confiere a los munícipes a través de la elección del alcalde y de los regidores, también se establecen instrumentos para que los miembros de la comunidad puedan intervenir directamente en la decisión de los asuntos que conciernen al municipio del cual forman parte. Facultades reforzadas con la letra de los artículos 169 y 171 constitucionales, que son a su vez desarrolladas en la normativa municipal, principalmente a través de los artículos 4 inciso g), 5, 12, 13 y 14 del Código Municipal.

Como mecanismos de participación popular se encuentran los ya mencionados y definidos en el apartado primero de esta exposición de ideas, comprendidos en el artículo 13 inciso j) del Código Municipal, a saber, el plebiscito, el referendo y el cabildo, figuras que dentro de una democracia representativa dan la posibilidad al ciudadano de intervenir directamente en el ejercicio de las funciones propias de los órganos del Estado, en este caso de los gobiernos locales.

Estas formas de consulta popular son institutos propios de los sistemas de democracia semidirecta, en los cuales los ciudadanos participan en la formación de la voluntad política a través de sus representantes, pero que excepcionalmente, incorporan dentro de sus instituciones políticas instrumentos que permiten su acceso directo a ciertas materias para su conocimiento y para la toma de decisiones al respecto.

Estos instrumentos de participación se caracterizan por ser consultas populares, es decir, mecanismos por lo cuales un asunto de interés general es sometido al conocimiento y al examen de la comunidad.

En el ámbito municipal, además de la figura del plebiscito, desarrollada en el apartado II de este trabajo, se encuentran la de referendo y cabildo. El *referendo* a nivel municipal, opera en la fase de integración de eficacia de lo ya resuelto por otro órgano, mediante aprobación popular de éste. A través de esta figura las municipalidades tienen la posibilidad de darle participación



directa a los munícipes en el ejercicio de su función normativa, ya que se les faculta a convocar a un referendo para consultar sobre la aprobación, modificación o derogatoria de una disposición de carácter normativo.

En este caso, es el Concejo el que aprueba la disposición normativa, de manera que los munícipes no tienen participación en el proceso a través del cual el Concejo determina la promulgación, modificación o derogatoria de una norma. Su participación se reduce a ratificar o no el acuerdo tomado por el Concejo.

En lo que respecta a su eficacia, al igual que el plebiscito, es de acatamiento obligatorio para el Concejo, es decir, puede impedir o habilitar lo resuelto de previo por éste.

Por último, el *cabildo* es una consulta popular mediante la cual se somete a conocimiento de los munícipes, un proyecto del gobierno local. Así por ejemplo, los vecinos de determinado cantón tendrían la oportunidad de opinar sobre un plan que la municipalidad propone en su fase preparatoria. Su naturaleza es meramente consultiva y por tanto no tiene carácter vinculante para el Concejo. Este puede separarse de las opiniones vertidas por los vecinos, a diferencia de cómo opera en el referendo y plebiscito locales.

V. INICIATIVA POPULAR

Doctrinalmente, el concepto de iniciativa popular se refiere a una modalidad de participación ciudadana. A través de esta figura, un determinado número de ciudadanos puede poner en marcha un procedimiento reconocido tanto constitucional como legalmente, a efectos de presentar un proyecto de ley.

En nuestro país, la iniciativa popular para la formación de las leyes surge mediante la reforma del numeral 123 de la Constitución Política, que en lo que interesa indica lo siguiente: *“Durante las sesiones ordinarias, la iniciativa para formar las leyes le corresponde a cualquier miembro de la Asamblea Legislativa, al Poder Ejecutivo, por medio de los ministros de Gobierno y al cinco por ciento (5%) como mínimo, de los ciudadanos inscritos en el padrón electoral, si el proyecto es de iniciativa popular.”*

De lo anterior, resulta claro el hecho de que si se trata de un proyecto de iniciativa popular, al menos debe ser apoyado por el cinco por ciento de los ciudadanos inscritos en el padrón electoral.

Por otra parte, se establece también que la iniciativa popular no procede cuando se trate de proyectos relativos a materia presupuestaria, tributaria, fiscal, de aprobación de empréstitos y contratos o actos de naturaleza administrativa.

Como instrumento de participación ciudadana la iniciativa de formación de la ley, se encuentra regulada en la Ley N° 8491, Ley de Iniciativa Popular y el Decreto N° 4-2007 del 30



de marzo del año 2007 del Tribunal Supremo de Elecciones, publicado en La Gaceta N° 74 del día 18 de abril del 2007 (Reglamento sobre la aplicación del artículo 3 de la Ley de Iniciativa Popular).

Así, en el numeral 2° del Reglamento sobre la aplicación del artículo 3 de la Ley de Iniciativa Popular se establece el procedimiento a aplicar, en estos casos, indicándose expresamente:

“Artículo 2°—Procedimiento. Para ejercer el derecho de iniciativa, se aplicará el siguiente procedimiento:

a) Cualquier ciudadano o grupo de ciudadanos, organizados de hecho o de derecho, interesados en someter al conocimiento de la Asamblea Legislativa un proyecto de ley o una forma parcial a la Constitución Política, depositarán en la Asamblea Legislativa el correspondiente proyecto de ley, con las respectivas hojas, en las que se ha recolectado el porcentaje al que se refiere el artículo 1° de esta Ley. La Asamblea ordenará publicarlo en La Gaceta, a cargo del Estado; el encabezado de la publicación deberá de referirse expresamente a que se trata de un proyecto de ley bajo el procedimiento especial de iniciativa popular.

b) El ciudadano o el grupo de ciudadanos a los que se refiere el inciso anterior deberán de indicar, a la Asamblea Legislativa, su nombre, número de cédula de identidad y calidades, y serán los responsables de las firmas recolectadas.

c) Cada una de las páginas en las que se recojan las firmas deberán contener los siguientes elementos: la reseña del proyecto, el nombre, el número de cédula y la firma de los ciudadanos que apoyan el proyecto.

d) Una vez presentada la iniciativa ante la Asamblea Legislativa, ésta, en un plazo máximo de ocho días, deberá remitirla al Tribunal Supremo de Elecciones (TSE).” (La cursiva no es del original)

Una vez recibido el proyecto de ley y las firmas correspondientes, el Tribunal Supremo de Elecciones dispone de un plazo de treinta días naturales, para verificar la legitimidad de tales firmas. En este proceso podrá estar presente cualquier interesado.

Si, una vez verificadas y computadas las firmas, no se alcanza el porcentaje requerido, el Tribunal prevendrá a los responsables de la recolección de firmas sobre el faltante y les concederá un plazo improrrogable de noventa días naturales para que cumplan con las firmas faltantes; en caso contrario, la iniciativa se tendrá por archivada.

Si por el contrario, se alcanzare el porcentaje requerido, el Tribunal deberá trasladar el proyecto a la Asamblea Legislativa para que sea tramitado por medio de los procedimientos legislativos ordinarios, sin necesidad de ser publicado.



Los proyectos de iniciativa popular deben ser votados en la Asamblea Legislativa, en un plazo máximo de dos años, salvo si se refieren a reformas constitucionales, en cuyo caso, se deberá seguir el trámite previsto en el artículo 195 de la Constitución Política, el cómputo del plazo contará a partir de la fecha en que la Secretaría del Directorio Legislativo reciba el proyecto, y se suspenderá durante los recesos legislativos y las sesiones extraordinarias, si no es convocado por el Poder Ejecutivo.

Si vencido este plazo, el proyecto de ley no ha sido votado en primer debate, deberá ser conocido y sometido a votación, en la sesión inmediata siguiente del Plenario Legislativo o de la Comisión con Potestad Legislativa Plena, según sea el caso. Para estos efectos, si la iniciativa no ha sido dictaminada, se tendrá por dispensada de todos los trámites.

Un aspecto importante del que se ocupó nuestra legislación fue de crear una Oficina de Iniciativa Popular en la Asamblea Legislativa que se encargara, entre otras cosas, de brindar asesoramiento técnico gratuito para la redacción de los proyectos, así como en los procedimientos por seguir, a los ciudadanos interesados en ejercer el derecho de iniciativa popular de conformidad con la Ley y su reglamento. Además, la Defensoría de los Habitantes también debe ofrecer estos servicios a la ciudadanía, por medio de sus oficinas en todo el país.

VI. REFERÉNDUM

El término referéndum es concebido en la doctrina como un instrumento de consulta popular. En términos generales podemos definirlo, como lo hace el constitucionalista costarricense Rubén Hernández Valle, ya que nos parece conlleva más elementos que se ajustan a nuestra realidad política, que otras definiciones: ***“es una institución de democracia semidirecta mediante la cual el pueblo participa de la actividad constitucional o legislativa, colaborando, a través del sufragio directo, en la formulación, reforma o abrogación de normas constitucionales o legislativas.”***¹²

Si bien es cierto, en nuestro medio, el referéndum se encontraba previsto sólo a nivel municipal, de acuerdo con el artículo 13 inciso j) del Código Municipal, el cual fue desarrollado en el Manual para la realización de consultas populares a escala cantonal y distrital (Decreto N° 03-98 del Tribunal Supremo de Elecciones), publicado en La Gaceta N° 204 del 21 de octubre de 1998, ya que en su artículo 2.1.3 se define como: ***“consulta popular que tiene por objeto la aprobación, modificación o derogación de un reglamento o disposición Municipal de carácter normativo”***, resulta novedoso en nuestro país, en los términos en que lo conocemos a raíz de una reforma de los artículos 105, 124 párrafo primero, 129 último párrafo y adición a los artículos 102 inciso 9) y 195 inciso 8) constitucionales a partir de la Ley N° 8281 del 28 de mayo del año 2002, publicada en el Diario Oficial La Gaceta N° 118 del día 20 de junio de ese mismo año, en los cuales se establece que:

¹² Hernández Valle, Rubén. *El Derecho Electoral Costarricense*. San José, Costa Rica, Editorial Juricentro, 2004, p.57.

a) El Tribunal Supremo de Elecciones es el encargado de organizar, dirigir, fiscalizar, escrutar y declarar los resultados de referéndum, y no se podrá convocar a más de un referéndum al año, tampoco durante los seis meses antes o después de una elección presidencial y los resultados de ese proceso serán vinculantes para el estado costarricense si participa, al menos, el treinta por ciento de los ciudadanos inscritos en el padrón electoral, para la legislación ordinaria y, el cuarenta por ciento, como mínimo para las reformas parciales de la Constitución Política y los asuntos que requieran aprobación legislativa por mayoría calificada (artículo 102 inciso 9) constitucional).

b) El pueblo puede ejercer la potestad de legislar mediante el referéndum con el fin de aprobar o derogar leyes y reformas parciales de la Constitución, cuando lo convoque 1) al menos un cinco por ciento de los ciudadanos inscritos en el padrón electoral; 2) la Asamblea Legislativa, mediante la aprobación de las dos terceras partes del total de sus miembros o 3) el Poder Ejecutivo junto con la mayoría absoluta de la totalidad de los miembros de la Asamblea Legislativa. Asimismo se establecen los temas respecto a los cuales no procederá el referéndum, y esto sucede en los proyectos relativos a materia presupuestaria, tributaria, fiscal, monetaria, crediticia, de pensiones, seguridad, aprobación de empréstitos y contratos o actos de naturaleza administrativa (artículos 105 y último párrafo del 129 de la Constitución Política).

c) El acto legislativo que convoque a referéndum se votará en una sola sesión y deberá publicarse en el Diario Oficial La Gaceta, por tanto, no tiene carácter de ley (artículo 124 constitucional).

Doctrinalmente, la figura del referéndum es objeto de varias clasificaciones. Sin embargo, hemos optado por la expuesta por BISCARETTI DI RUFFIA, en su obra "Derecho Constitucional"¹³, la cual exponemos de la siguiente forma:

A. En cuanto a la materia CONSTITUCIONAL y LEGISLATIVO:

- Es CONSTITUCIONAL cuando los ciudadanos participan en la función constituyente y se manifiestan sobre la forma de Estado que se tomará o la decisión sobre un documento de carácter constitucional aprobado por una Asamblea Constituyente.
- Es LEGISLATIVO cuando las leyes que apruebe el Parlamento sean sometidas a una votación popular.

B. En cuanto al tiempo:

- Es SUCESIVO cuando cronológicamente sigue al acto estatal para dotarle o restarle eficacia o existencia.
- Es PREVENTIVO o PROGRAMATICO si antecede al acto estatal fijándole algunos principios generales que deberá cumplir.

¹³ BISCARETTI DI RUFFIA, PAOLO. Derecho Constitucional. Citado en: VILLALTA FERNÁNDEZ, RAFAEL. Referéndum e Iniciativa Popular: Rutas de Democracia Real y Participativa. En: *Revista Parlamentaria*, San José, Costa Rica, Asamblea Legislativa, Volumen 3, Número 1, abril, 1995, pág. 156.

C. En cuanto a la eficacia:

- Es CONSTITUTIVO si se realiza con el objetivo de otorgarle existencia o eficacia a una norma jurídica.
- Es ABROGATIVO si se realiza con el fin de abrogar una norma ya existente, sin que exista otra que la pueda sustituir.

D. En cuanto al fundamento jurídico:

- Es OBLIGATORIO cuando así lo establece expresamente la Constitución Política para la formación de algunas normas jurídicas.
- Es FACULTATIVO cuando pueda ser convocado por un porcentaje determinado de los ciudadanos inscritos en el padrón electoral o por un determinado número de legisladores.

De ahí que podamos definir, en el caso del Tratado de Libre Comercio, el referéndum fue LEGISLATIVO, ya que lo que se pretendía era aprobar un proyecto de ley tramitado por la Asamblea Legislativa y que el pueblo pudiera ejercer la potestad de legislar; SUCESIVO y CONSTITUTIVO, pues de lo que se trataba era de otorgarle existencia a un Tratado Internacional; y en cuanto a su fundamento jurídico, FACULTATIVO, ya que de las formas por medio de las cuales se puede convocar a un proceso de este tipo, se realizó, esta vez, con la convocatoria conjunta de los Poderes Ejecutivo y Legislativo con el objeto de que el pueblo, mediante la votación tome la decisión relativa al proyecto de ley que interesa en esta oportunidad.

Ahora bien, consideramos sumamente importante en virtud de la trascendencia que tuvo el primer referéndum a realizado en nuestro país el siete de octubre del año 2007, referirnos al trámite realizado a efecto de convocarlo:

1. ANTECEDENTES IMPORTANTES DE ESTE PROCESO DE REFERÉNDUM

El Poder Ejecutivo (conformado en este caso particular, por el Presidente de la República y el Ministro de la Presidencia) en fecha 17 de abril del año 2007 emitió el Decreto Ejecutivo N° 33717-MP, denominado: "INICIATIVA PARA LA CONVOCATORIA A REFERÉNDUM PARA QUE LA CIUDADANÍA APRUEBE O IMPRUEBE EL TRATADO DE LIBRE COMERCIO ENTRE REPÚBLICA DOMINICANA, CENTROAMÉRICA Y ESTADOS UNIDOS (TLC)", el cual fue debidamente publicado en el Diario Oficial La Gaceta N° 75 del 19 de abril del año 2007.

En virtud de este Decreto Ejecutivo, se propuso a la Asamblea Legislativa **la convocatoria a referéndum para que la ciudadanía apruebe o impruebe el "Tratado de Libre Comercio entre República Dominicana, Centroamérica y Estados Unidos (TLC)"**, el cual ha sido tramitado bajo el expediente legislativo N° 16.047, según el texto dictaminado por la Comisión Especial de Asuntos Internacionales y Comercio Exterior de la Asamblea Legislativa, que fue publicado en el Alcance N° 2 de La Gaceta N° 19 del 26 de enero del 2007.

Con ese fin se ordenó poner la iniciativa en conocimiento y decisión de la Asamblea Legislativa, para lo que se dispuso adjuntar el texto del proyecto de ley por someter a consulta popular, de acuerdo con lo que establece el numeral 13 de la Ley N° 8492, “Ley sobre Regulación de Referéndum”.

Esta disposición fue conocida en la Sesión Ordinaria N° 183 del día 23 de abril del 2007 por el plenario de la Asamblea Legislativa, y con una votación de 48 diputados, se aprobó la iniciativa del Poder Ejecutivo puesta a su conocimiento, en los mismos términos contenidos en el Decreto Ejecutivo N° 33717-MP. Dicho acuerdo legislativo quedó firme en la Sesión Ordinaria N° 184 del día 24 de abril del 2007.

De conformidad con lo anterior, el Directorio de la Asamblea Legislativa, mediante Acuerdo N° 6326-06-07 de ese mismo día, es decir, del 24 de abril, comunicó el acuerdo legislativo adoptado en la Sesión Ordinaria N° 183, ya indicado, señalando expresamente: *“Apruébase la propuesta sobre la Convocatoria a Referéndum del Poder Ejecutivo, para que la ciudadanía apruebe o impruebe el dictamen rendido por la Comisión Permanente Especial de Relaciones Internacionales y Comercio Exterior, sobre el Proyecto de Ley N° 16.047 “Tratado de Libre Comercio República Dominicana, Centroamérica - Estados Unidos” (TLC), publicado mediante Decreto Ejecutivo N° 33717-MP, en el Alcance N° 2 de La Gaceta N° 19 del 26 de enero del 2007, y que se tramita bajo el Expediente Legislativo N° 16.622. Esta publicación se realizó en La Gaceta N° 83 del día 2 de mayo de 2007.*

Sin embargo, para no crear confusión, mediante el Acuerdo N° 18-07-08 del 21 de junio del 2007, el Directorio de la Asamblea Legislativa dispuso rectificar el texto del acuerdo legislativo N° 6326-06-07 *con el objeto de aclarar cualquier posible error material en que se haya incurrido, y disipar cualquier duda para que dicho acuerdo legislativo se lea de la siguiente manera: “Apruébase la convocatoria a referéndum realizada por el Poder Ejecutivo mediante el Decreto N° 33717-MP, que se tramitó bajo el Expediente Legislativo N° 16.622, para que la ciudadanía apruebe o impruebe el “Tratado de Libre Comercio República Dominicana, Centro América - Estados Unidos” (TLC), expediente legislativo N° 16.047, en los términos que indica el Decreto propuesto por el Poder Ejecutivo.”. Esta rectificación fue debidamente publicada en La Gaceta N° 123 del día 27 de junio del año 2007, cuyo correspondiente acuerdo fue comunicado al Tribunal Supremo de Elecciones, mediante el oficio N° DPAL-091-2007, presentado el 22 de junio de 2007 en la Secretaría de ese despacho.*

De esta forma, y conforme lo establecido en la Ley N° 8492, la convocatoria conjunta de los Poderes Ejecutivo y Legislativo para la realización del referéndum con el objetivo de que el pueblo tomará la decisión respecto al proyecto de ley que interesa, se encuentra ajustada a derecho.

En razón de todo este trámite previo, el Tribunal Supremo de Elecciones, mediante el Decreto N° 13-2007 de fecha 12 de julio del año 2007, en ejercicio de las atribuciones que le confieren los artículos 9, 99, 102 inciso 9) y 105 de la Constitución Política y 16, 17, 18, 19, siguientes y concordantes de la Ley sobre Regulación del Referéndum, en su artículo 1°,



DECRETÓ:

“Comunicar oficialmente a todos los ciudadanos inscritos como electores en el Departamento Electoral del Registro Civil la convocatoria para que, ejerciendo el derecho constitucional al sufragio consultivo y empleando el instituto del referéndum, en votación OBLIGATORIA, DIRECTA Y SECRETA, concurran a las respectivas juntas receptoras de votos, con la finalidad de decidir sobre la aprobación o improbación del proyecto de ley tramitado bajo el expediente legislativo n.º 16.047, que por el estado de tramitación alcanzado, incluye el tratado internacional al que se refiere y las cláusulas acordadas por la respectiva comisión legislativa. En consecuencia, la pregunta que se formulará a la ciudadanía y que aparecerá en la respectiva papeleta será la siguiente: “¿Aprueba usted el “Tratado de Libre Comercio República Dominicana, Centroamérica-Estados Unidos” (TLC), expediente legislativo n.º 16.047, según el texto acordado por la Comisión Especial de Asuntos Internacionales y Comercio Exterior de la Asamblea Legislativa, publicado en el Alcance n.º 2 a La Gaceta n.º 19 del 26 de enero del 2007?”. (La cursiva no es del original)

De esta misma forma se establece que las votaciones correspondientes a este referéndum se efectuarán el día **domingo siete de octubre del año dos mil siete** en todo el territorio nacional, sin interrupción desde las seis hasta las dieciocho horas, según lo establecen los artículos 22 de la Ley N° 8492, 102 del Código Electoral y 10 y 15 del Reglamento para los Procesos de Referéndum (Decreto del TSE N° 11-2007 publicado en La Gaceta N° 122 del 26 de junio del 2007).

En cuanto al porcentaje mínimo de participación, con base en el oficio N° DST-419-2007 del Departamento de Servicios Técnicos de la Asamblea Legislativa de fecha 15 de marzo del 2007, mediante el cual, dentro del ámbito de sus competencias, se pronunció sobre el proyecto de ley que interesa, y se estableció que el tratado en cuestión requiere de aprobación legislativa por mayoría calificada, y que en aplicación del numeral 4º de la Ley N° 8492, que señala que para que el resultado del referéndum sea vinculante, en las votaciones deberá participar por lo menos un cuarenta por ciento (40%) de los ciudadanos inscritos en el padrón electoral, con corte al 30 de junio del 2007, cuyo porcentaje se deberá determinar tomando en cuenta, además de los votos válidamente emitidos a favor o en contra, tanto los votos en blanco como los votos nulos.

Una vez realizado el referéndum, y de conformidad con lo establecido en los artículos 4 y 26 de la Ley N° 8492 y 18 del Reglamento para los Procesos de Referéndum, de alcanzarse la participación del 40% de los ciudadanos inscritos en el padrón electoral, si la mayoría de los electores votaran por el “SÍ”, lo consultado a la ciudadanía por la vía del referéndum se convertirá en ley, para lo cual el Poder Legislativo, sin más trámite, deberá comunicar al Poder Ejecutivo el decreto correspondiente, con la razón de que fue aprobado en referéndum, para su inmediata publicación y observancia. Por el contrario, si la mayoría de los electores votaran por el “NO”, el proyecto deberá archivar de inmediato.



Así las cosas, en cualquiera de los dos casos antes indicados una de las opciones habrá de superar a la otra en al menos un voto; determinación que se hará prescindiendo de los votos nulos o en blanco, los que no se sumarán a ninguna tendencia, sólo se contabilizarán a efectos de computar el porcentaje de la participación ciudadana en las votaciones.

De no alcanzarse el porcentaje de participación necesario para que el resultado tenga carácter vinculante, el proyecto de ley continuará su trámite correspondiente en la Asamblea Legislativa.

Si se presentara el caso de un empate en el resultado de la votación, de conformidad con el artículo 18 del Reglamento para los Procesos de Referéndum, aún cuando se alcanzare el porcentaje de participación requerido para que el referéndum tenga carácter vinculante, se considerará que el pueblo no ejerció la potestad de legislar, y en este caso, el Tribunal Supremo de Elecciones deberá remitir la comunicación respectiva a la Asamblea Legislativa para que el proyecto de ley continúe su respectivo trámite en ese órgano.

Es importante señalar una interesante cita que realiza PEDRO DE VEGA, en su libro “La Reforma Constitucional y la Problemática del Poder Constituyente”¹⁴, respecto a las figuras del referéndum y de la iniciativa popular:

“(...) tanto el referéndum como la iniciativa sean instituciones de la democracia directa, y constituyan la manifestación más evidente del poder soberano del pueblo, su funcionalidad política y su significación jurídica deberán ser planteadas en el marco de la democracia representativa y en su relación con los poderes constituidos, por ser el lugar donde efectivamente actúan (...) es lo cierto que ni la iniciativa popular ni el referéndum pretenden suplantar los mecanismos y el ejercicio normal de los poderes constituidos. Su actuación no implica el asalto del estado constitucional, sino que, al contrario, significa una complementación del sistema de checks and balances, de los frenos y los contrapesos que más genuinamente lo definen y lo caracterizan. Con el referéndum, como ya sabemos, se ratifica o no un acto del poder constituido lo que no supone menoscabar sus competencias o atribuciones (...) En cualquiera de los casos el poder permanece indemne.”

Así las cosas sólo restaba esperar el resultado de las votaciones del proceso de referéndum, que indudablemente, por este medio se le confiere al pueblo la facultad de participar activamente en la potestad de legislar y, a la vez, de gobernar, lo que le concede una mayor importancia a la institución, pues de la voluntad popular dependerá que el proyecto consultado se convierta en ley o se archive, en este caso particular, que se apruebe o no el Tratado de Libre Comercio entre República Dominicana, Centroamérica y Estados Unidos (TLC).

¹⁴ Citado en: VILLALTA FERNÁNDEZ, RAFAEL. Referéndum e Iniciativa Popular: Rutas de Democracia Real y Participativa. En: *Revista Parlamentaria*, San José, Costa Rica, Asamblea Legislativa, Volumen 3, Número 1, abril, 1995, págs. 153-154.

CONCLUSIONES

Del estudio realizado es posible concluir de manera general que resulta necesario difundir y dar a conocer aun más entre la ciudadanía, la importancia que tienen los instrumentos de participación política, tanto nacionales como locales, con el firme propósito de coadyuvar en una verdadera cultura de participación, que permita la evolución de esos institutos y no su contemplación cosmética y poco efectiva dentro del ordenamiento jurídico.

En lo que atañe a los diferentes medios de consulta popular en el plano local: plebiscito en sus diferentes modalidades, referendo y cabildo, parecieran configurarse en los últimos tiempos como un buen intento de participación ciudadana ante el descontento con la clase política. No obstante, algunos aspectos por superar impiden una correcta aplicación práctica, que solo la experiencia y el tiempo permitirán consolidar de mejor forma. Nótese por ejemplo, que las sobresalientes democracias europeas suelen tener una arraigada cultura plebiscitaria con la participación de sus ciudadanos en el manejo de los asuntos gubernamentales de gran trascendencia nacional; en tanto en nuestro país prevalece cierto temor histórico en su aplicación al punto de que no forman parte, las consultas populares, de un acervo cultural y político connotado de nuestra democracia. En los más de cien años de vida republicana, las consultas populares de mayor significación han sido únicamente tres, la anexión del Partido de Nicoya en 1824, el traslado de esos distrito del cantón de San Ramón al de San Carlos, la conversión de La Tigra y La Fortuna en distritos sancarleños en 1950 y el voto a favor de la reelección presidencial consecutiva, en lugar de cada 8 años como contemplaba la Constitución, por parte de un 70% de sufragantes en julio de 1953, mandato popular desconocido en ese entonces por una nueva Asamblea Legislativa.

Particularmente, sobre el plebiscito revocatorio de mandato municipal contemplado en el artículo 19 del Código Municipal, subsiste la duda de si deben ser los regidores quienes gestionen los plebiscitos destituitivos de los alcaldes y no más bien los munícipes de determinada localidad, lo cual permitiría en la praxis privilegiar la opinión popular en el manejo de los temas más relevantes de interés local y estimular la participación en procesos electorales y en la gestión gubernamental.

Ahora bien, en relación con las figuras del referéndum y la iniciativa popular en la formación de la ley, éstas han sido conceptualizadas como los dos instrumentos más relevantes en cuanto a la participación directa de los ciudadanos en la adopción de las decisiones políticas esenciales, que ayudan a profundizar y hacer más efectivo nuestro sistema democrático. De esta forma, cuando el pueblo se pronuncia sobre un proyecto de ley o un asunto de interés para el país, el sistema representativo se ve debilitado, ya que el pueblo es llamado a intervenir directamente en los asuntos de la política nacional, imponiendo su voluntad frente y/o por encima de sus representantes.

Específicamente, sobre el referéndum puede señalarse que fortalece el Estado de Derecho, ya que promueve el desarrollo de los derechos de los ciudadanos, como el de elegir, el derecho a la libre expresión y discusión de ideas, fortaleciendo a la vez, el proceso



de democratización y de participación popular, ya que el ciudadano no sólo se va a limitar a elegir a sus representantes cada cuatro años, sino que se involucra directamente en un proceso de toma de decisiones que implica decidir en asuntos que sean de su interés y del de la mayoría de la sociedad.

Debe considerarse que también influye de manera directa en el fortalecimiento de la credibilidad que los ciudadanos tienen en nuestras instituciones públicas, pues su participación en la toma de decisiones vigoriza el sistema democrático, lo que le genera una mayor confianza en los órganos estatales y en quienes ha transmitido el poder delegado.

Es realmente importante que en nuestro país se utilicen estas formas de participación ciudadana de manera más amplia y dinámica, ya que se propicia una opinión pública más y mejor informada y verdaderamente preocupada por los problemas nacionales, lo que contribuye de forma directa a un mayor control político, pues se vincula a la ciudadanía con la elección sobre un tema relevante para el país, como es el caso actual del Tratado de Libre Comercio entre República Dominicana, Centroamérica y Estados Unidos (TLC).

ANEXO ÚNICO

PLEBISCITOS EN COSTA RICA

LUGAR	FECHA	# VOTANTES	SI	NO	ASUNTO
La Tigra y La Fortuna	30 julio de 1950	444	397	47	Seguir perteneciendo a San Ramón o adherirse a San Carlos
Nacional	26 de julio 1953	198.438 297.016	114.396	49.570	Reforma art. 132 Constitución Política reducir de 8 a 4 años el tiempo de espera para ser de nuevo candidato presidencial. Nulos 2.389 Blanco 32.083 (Acta 850 del 19 de octubre 1953)
Sarapiquí	23 de mayo 1971	79 102	17	62	Límites del Cantón de Sarapiquí. (Resolución No. 4 del 4 e junio de 1971)
Puntarenas (Cóbano, Lepanto y Paquera)	7 noviembre de 1999	3.431 Representa un 35.6 del total inscrito	94% (2)	87.5% (1)	1-Seguir perteneciendo Puntarenas 2-Convertirse en Cantón
Sarapiquí	24 setiembre 2000	2254 Representa un 12% del total	90.33	8.92	Solicitar declaratoria de la Cuenca del Río Sarapiquí como Monumento Histórico Nacional
Guácimo	28 octubre del 2001	4.643 Representa un 26.85% del total	107	4.518	Producción de energía eléctrica dentro de la Zona Protectora de Acuíferos de Guácimo
San Ramón	16 de febrero 2003	915 2.222	28	878	Municipalidad debe dar más permisos para la instalación de granjas avícolas 8 nulos 1 blanco (La Nación del 18 de febrero del 2003)
Turrialba	28 de agosto 2005	5000 35.000	150	4850	Construcción de una represa hidroeléctrica en la cuenca del Río Pacuare (los datos son de un 50% de las mesas escrutadas)

FUENTE: Cuadro elaborado por la Biblioteca del Tribunal Supremo de Elecciones.

BIBLIOGRAFÍA DE INVESTIGACIÓN

LIBROS:

- Córdona Nuñez, Edgard. *Historia del plebiscito de La Tigra*. Universidad de Costa Rica. Sede de Occidente, Primera edición, 2003, 100 p.
- Fernández Arguello Gubert y Sánchez Navarro, Ileana. *Las consultas populares a nivel cantonal y distrital*. Primera edición, San José, Costa Rica, IJSA, 1999, 111 p.
- Hernández Valle, Rubén. *El Derecho Electoral Costarricense*. San José, Costa Rica: Editorial Juricentro, 2004, 449 p.
- Mansilla, H. C. F. *Consultas populares y ampliación de la democracia. El referéndum en perspectiva comparada*. Corte Nacional Electoral, República de Bolivia, Primera edición, 2004, 73 p.

REVISTAS:

- Garzaro, Rafael. "Plebiscito y referéndum". En: *Revista del Colegio de Abogados de Costa Rica*, volumen 50, número 1-2, Enero-Junio, 1989, p.3-13.
- Ubico Durán, Carlos. "Problemas legales en la aplicación del plebiscito y referendo municipal en Costa Rica". En: *Revista Iberoamericana de Derecho Público y Administrativo*, año 4, Número 4, 2004, p. 213-225.
- Villalta Fernández, Rafael. "Referéndum e Iniciativa Popular: Rutas de Democracia Real y Participativa". En: *Revista Parlamentaria*, Asamblea Legislativa, San José, Costa Rica, Volumen 3, Número 1, abril 1995. p. 149-165.

PERIÓDICOS:

- Periódico El Elector*. Noticias del TSE, 2001, p. 5.
- Periódico La Nación*, p. 3 A, 07 de julio de 2004.
- Periódico Al día*, p. 6, 05 de mayo del 2007.
- Periódico La Nación*, p. 7 A, 07 de mayo del 2007.
- Periódico La Nación*, p. 49 A, 07 de mayo del 2007.
- Periódico La Nación*, p. 5 A, 07 de mayo del 2007.

Periódico La Nación, p. 6 A, 08 de mayo del 2007.

Periódico La Nación, p. 4 A, 11 de mayo del 2007.

Periódico La Nación, p. 32 A, 11 de mayo del 2007.

Periódico La Nación, p. 33 A, 11 de mayo del 2007.

Periódico La Nación, p. 35 A, 11 de mayo del 2007.

Periódico La Nación, p. 6 A, 02 de junio del 2007.

Periódico La Nación, p. 8 A, 02 de junio del 2007.

Periódico La Nación, p. 33 A, 02 de junio del 2007.

Periódico La Nación, p. 35 A, 02 de junio del 2007.

Periódico La Nación, p. 8 A, 30 de junio del 2007.

Periódico La Nación, p. 35 A, 30 de junio del 2007.

Periódico La Extra, p. 6, 12 de julio del 2007.

OTROS DOCUMENTOS:

Constitución Política de la República de Costa Rica, 26^a. Edición, San José, Costa Rica, IJSA, junio de 2006.

Código Municipal. Concordado y guía práctica para su aplicación, Moisés Solano Mojica, 12 ava. ed.- San José, Costa Rica, IJSA, junio de 2007, 255 p.

Ley N° 8281, “*Reforma de los artículos 105, 123, primer párrafo del artículo 124, último párrafo del artículo 129, inciso octavo del artículo 195 y adición a los artículos 102 y 195 de la Constitución Política*”.

Ley N° 8491, “*Ley de Iniciativa Popular*”.

Ley N° 8492, “*Ley sobre Regulación del Referéndum*”.

Tribunal Supremo de Elecciones. “*Manual para la realización de consultas populares a escala cantonal y distrital*.” Decreto N° 03-98 publicado en *La Gaceta* N° 204 del 21 de octubre de 1998. En: Fernández Arguello Gubert y otro. *Las consultas populares a nivel cantonal y distrital*, Primera edición, San José, Costa Rica, IJSA, 1999, 111 p.

Tribunal Supremo de Elecciones. *“Reglamento sobre la Aplicación del Artículo 3 de la Ley de Iniciativa Popular N° 8491”*, **Decreto N° 4-2007** del 30 de marzo de 2007, publicado en La Gaceta N° 74 del 18 de abril del 2007.

Decreto Ejecutivo N° 33717-MP, denominado: *“Iniciativa para la Convocatoria a Referéndum para que la Ciudadanía apruebe o impruebe el Tratado de Libre Comercio entre República Dominicana, Centroamérica y Estados Unidos (TLC)”*, publicado en el Diario Oficial La Gaceta N° 75 del 19 de abril del año 2007.

Tribunal Supremo de Elecciones, *“Reglamento para los Procesos de Referéndum”*, Decreto N° 11-2007, publicado en La Gaceta N° 122 del 26 de junio del 2007.

Tribunal Supremo de Elecciones, *“Convocatoria de Referéndum”*, Decreto N° 13-2007 de fecha 12 de julio del año 2007.

Alfaro Cortés, Marco Antonio y Navarro Garro, José Autrey. *El referéndum como instrumento de consulta popular en el Proyecto de ley Costarricense N° 10905*. Tesis para optar por el grado de Licenciados en Derecho. Universidad Latina de Costa Rica, Facultad de Derecho, San José, Costa Rica, 2000, 127 p.

Cárdenas Meza, Oscar Javier. *El referéndum en la Constitución Política de Costa Rica: Un estudio comparado*. Tesis para optar por el grado de Licenciado en Derecho. Universidad de La Salle, Escuela de Derecho, San José, Costa Rica, 2003, 101 p.

Rodríguez Quijano, Andrea. *Implementación del Referéndum y la Iniciativa Popular en Costa Rica: Participación Ciudadana*. Tesis para optar por el grado de Licenciada en Derecho. Universidad de Costa Rica, Facultad de Derecho, San José, Costa Rica, 2003, 167 p.

Ubico Durán, Carlos. *Plebiscito, referendo y cabildo en el ordenamiento jurídico costarricense*. Tesis para optar por el grado de Licenciado en Derecho. Universidad de Costa Rica, Facultad de Derecho, San José, Costa Rica, 2002, 171 p.

Velez Paiz Urcuyo, Fernando. *Los procedimientos de la democracia directa y semidirecta*. Tesis para optar por el grado de Licenciado en Derecho. Universidad de Costa Rica, Facultad de Derecho, San José, Costa Rica, 1977, 120 p.

LA REFORMA REALIZADA EN EL AÑO 2002 AL ARTÍCULO 195 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA: LA POSIBILIDAD DE SOMETER A REFERÉNDUM UNA REFORMA CONSTITUCIONAL.

Esteban Alfaro Calderón*

Paola Madriz Pérez**

Nota del Consejo Editorial

Recepción: 19 de setiembre 2007.

Revisión, corrección y aprobación: 5 de noviembre del 2007.

Resumen: Análisis de la reforma realizada al inciso 8 del artículo 195 de la Constitución Política en el año 2002; sobre la posibilidad de someter a referéndum las reformas constitucionales después de ser aprobadas en una legislatura y antes de la siguiente, esto si dos terceras partes de los miembros de la Asamblea así lo acuerdan. Hace un estudio desde la perspectiva de quienes la apoyan, así como de sus detractores. Adicionalmente realiza una investigación de doctrina y jurisprudencia de la Sala Constitucional y del Tribunal Supremo de Elecciones, en lo que al referéndum y al principio de participación se refiere.

Palabras claves: Reforma constitucional / Poder reformador / Referéndum / Referéndum Legislativo / Participación ciudadana / Democracia Participativa / Tribunal Supremo de Elecciones / Sala Constitucional.

Abstract: The paper analyzes the Political Constitution 2002 Reform of Subsection 8 of Article 195 regarding the possibility of submitting to referendum a proposed constitution amendment after being approved by a legislature and before the next one, that if two-thirds of the Legislative Branch members so agree. It also analyzes the issue from the supporters and detractors perspective. Additionally it carries out a research of the Constitutional and the Supreme Electoral Tribunals doctrine and case law related to the Referendum institute and the Principle of Participation.

Key words: Constitutional amendment/ Amendment power/ Referendum/ Legislative referendum / Citizenship participation/ Participatory Democracy/ Supreme Electoral Tribunal/ Constitutional Tribunal

* Licenciado en Derecho por la Universidad de Costa Rica. Estudiante de la Maestría en Derecho Constitucional por la Universidad Estatal a Distancia. Funcionario de la Universidad Nacional. Licenciada en Derecho por la Universidad Escuela Libre de Derecho.

** Licenciada en Derecho por la Universidad Escuela Libre de Derecho. Estudiante de la Maestría en Derecho Constitucional por la Universidad Estatal a Distancia. Funcionaria de la Procuraduría General de la República.

.... la Superstición del Único Significado Verdadero –tal como la ha denominado I. A. Richards–, lo cual puede tener consecuencias en cualquier campo del saber, y es fatal para cualquier pretensión de adelanto en el campo de la ética [e igualmente en el del razonamiento jurídico].

C. L. STEVENSON – E.P. HABA

I.- INTRODUCCIÓN

En el año 2002 con la reforma a los artículos 102, 105, 123, 124, 129 y 195 de la Constitución Política realizada por medio de la Ley n°. 8281 de 28 de mayo del 2002, se introdujeron con rango constitucional una serie de institutos de democracia semi-directa; estos institutos han despertado el análisis jurídico a partir del año 2006 con la promulgación de la Ley de Referéndum y la Ley de Iniciativa Popular.

Este trabajo no pretende ser un análisis a fondo de los caracteres o naturaleza de dichas figuras, mas sí tiene como objetivo ser un aporte a un tema que en el campo doctrinario ha sido poco tratado y es el relativo a la constitucionalidad o no de las reformas de los procesos de reforma constitucional establecidos en la Carta Magna. Lo anterior por medio de un análisis de las posturas imperantes y de los efectos de esta el plano real.

II.- EL PODER REFORMADOR DE LA CONSTITUCIÓN

El Constituyente originario, al redactar y aprobar la nueva Constitución, establece cuál va a ser el procedimiento a seguir –por parte de los futuros legisladores– para reformar (de forma parcial o general) el texto constitucional, siempre y cuando cumplan con absoluto arreglo las disposiciones señaladas en la Carta Magna.

El profesor Hernández Valle define al poder de reforma de la constitución, como aquella actividad, de carácter normativo, dirigida a modificar parcialmente una constitución rígida, utilizando para ello un procedimiento especial preestablecido al efecto por el ordenamiento jurídico.¹

En el caso de Costa Rica, lo anterior fue debidamente regulado en el artículo 195 constitucional. Esta norma, se refiere específicamente a toda reforma parcial que los legisladores determinen efectuar, señalando algunas reglas procesales para poder llevar a cabo la reforma. Por otro lado y en lo que refiere a la reforma general, el artículo 196 establece que únicamente podrá realizarse por una Asamblea Constituyente convocada al efecto.

¹ Hernández Valle (1993, pág. 234)



Las dudas doctrinales versan sobre hasta qué punto una reforma se considera parcial, o sea si esta tiene algún tipo de límite material o sustancial (aparte de los procedimentales). Algunos juristas sostienen que existe otro límite aparte de los de forma, en razón de la competencia y cual impide que la Asamblea Legislativa por vía de la reforma parcial, pueda introducir cambios radicales al régimen político, social y económico que garantiza la Constitución. Por otro lado, hay quienes señalan² que no se establece al legislador ordinario límite alguno para sus atribuciones a no ser las propias brindadas por las exigencias procedimentales establecidas expresamente por la Constitución, es decir, las señaladas por el artículo 195 de la Constitución Política.

Debemos señalar que este es un tema que en realidad no es pacífico en la doctrina, sin embargo, la Sala Constitucional con el voto 2771-2003 (segundo voto sobre reelección presidencial) vino a dictar una línea vinculante en la materia, al señalar, que la posibilidad de reformar parcialmente la Constitución encuentra limite en las normas originarias acerca de los derechos fundamentales y los sistemas políticos y económicos, las cuales únicamente pueden ser “disminuidas” por una Asamblea Constituyente. Expresamente en el considerando VII se indica:

“...aquellas normas relativas a los derechos fundamentales o a decisiones políticas trascendentales, solo pueden ser reformadas por una asamblea constituyente de conformidad con el artículo 196 de la Constitución Política. Las otras normas de la Constitución y las leyes secundarias son susceptibles de ser revisadas por la Asamblea Legislativa en uso de las atribuciones que le da el numeral 195 constitucional.../... En nuestro país el órgano competente para reformar parcialmente la Constitución es la Asamblea Legislativa, de conformidad con el Título XVII de la Constitución Política, artículos 195 y 196, siempre y cuando su actividad no afecte negativamente los derechos fundamentales, ni al sistema político y económico...”³

En el voto citado, la Sala Constitucional define dos casos específicos en que la Asamblea Legislativa se encuentra imposibilitada para reformar la Constitución vía reforma parcial: las normas relativas a los derechos fundamentales y las normas relativas a decisiones políticas trascendentales (sistema político y económico):

A esta altura queda claro que la Asamblea Legislativa en el ejercicio del poder reformador de la Constitución (vía reforma parcial y no general) tiene dos tipos de límites, por los cuales el control de constitucionalidad debe velar:

- De forma: Según lo establece -expresamente- el artículo 195 de la Constitución Política (procedimiento agravado).

² Solís Fallas (1982, pág. 332)

³ Voto 2771-2003 de la Sala Constitucional.

- De fondo: Que son los límites -implícitos- derivados de la estructura del sistema político de un Estado y del respeto por los derechos fundamentales consagrados (imposibilidad de su disminución).

III.- REFORMAS A LOS PROCEDIMIENTOS DE REFORMA CONSTITUCIONAL

Después de la citada resolución de la Sala Constitucional, si bien el tema de la reforma constitucional ha dado para diversas interpretaciones, la discusión se ha centrado únicamente en si lo indicado por la Sala es jurídicamente “correcto”; sin embargo, paralelamente saltó la discusión sobre un punto que en realidad ha sido poco tratado en doctrina y aún menos en la jurisprudencia y se resume en sí *¿es posible que el Poder Reformador de la Constitución (reforma parcial) pueda reformar el propio artículo 195 de la Constitución Política?, dicho de otro modo ¿puede la Asamblea Legislativa reformar el numeral constitucional que regula la reforma constitucional?*.

Ante este punto surgen dos posturas claramente definidas: (i) por un lado un sector de la doctrina se inclina por la desaprobación de una reforma de este tipo, quines a los efectos de este artículo hemos denominado como una postura “meta-normativa” y (ii) por otro lado están quienes consideran que el artículo 195 de la Constitución Política no es un límite al poder reformador conferido a la Asamblea Legislativa, esta postura la catalogamos para efectos didácticos como la postura “pro-reformista”. Ambas aristas son analizadas a continuación:

A) *El Meta-Normativismo*

Para el año de 1953, el danés Alf Ross en su obra *“Sobre el Derecho y la Justicia”*, se plantea el problema de la irreformabilidad del propio artículo constitucional que regula el mecanismo de reforma; asimismo, en 1969 en su obra *“Sobre la auto referencia y un difícil problema de derecho constitucional”*, replantea algunos detalles de sus posturas, debido a una serie de críticas en cuanto al alcance de su primera afirmación.⁴

Ross toma como punto de partida la premisa de equiparar el procedimiento de reforma de la Constitución con la “norma básica” o “norma fundamental” del sistema jurídico. Esto da como resultado la conformación de un nuevo contenido pétreo en las constituciones, a partir del momento en que no podrían modificarse los procedimientos constitucionales que regulan el mecanismo de esas reformas, lo que significa establecer un límite más al poder reformador de la Constitución.

A nivel nacional autores, como Gustavo González Solano, han desarrollado la tesis que defiende la irreformabilidad de los procedimientos de reforma constitucional, esto con

⁴ Antología de Textos. Cátedra de Derecho Constitucional. UCR (1986. pág 236)

fundamento en que en todo ordenamiento jurídico existen expresiones jurídicas que son utilizadas para tratar de regular actos y conductas, pero también existen expresiones jurídicas con las cuales se intenta regular la formación, interpretación, aplicación y derogación de otras expresiones jurídicas. Es decir, normas jurídicas que regulan normas jurídicas. La expresión jurídica que regula a otra (u otras) expresión(es) jurídica(s), se denomina meta-norma. González señala que son expresiones jurídicas que tienen como objeto de regulación otras expresiones y se debe entender que están en un plano conceptual mayor, más alto o “por encima” de las normas que regulan.⁵

Bajo esta postura se señala que los artículos 195 y 196 de la Constitución Política son en realidad meta-normas, con un rango superior a las normas de la Constitución que regulan, dado que tiene por objeto de regulación a la misma Constitución Política. Las meta-normas, como tales, deben ubicarse en un plano conceptual mayor o más “alto” que las normas que regula, para que no existan contradicciones ni eventuales paradojas en el sistema normativo.

En este sentido el profesor González va más allá en su modelo de razonamiento, indicando que en realidad los artículos 195 y 196 de la Constitución Política no son normas constitucionales sino, normas superiores a la Constitución, dado que regulan a la Constitución Política; siendo únicamente posible reformarlos por vía de una Asamblea Nacional Constituyente convocada al efecto. Asimismo señala que dichos artículos no se pueden considerar como normas constitucionales, a pesar de estar en la misma Constitución, sino que tienen un rango superior a la Constitución Política. Son normas jurídicas supra-Constitucionales y a quien le corresponde una modificación de esos artículos es a una Asamblea Nacional Constituyente, no a la Asamblea Legislativa.

Bajo la misma línea de pensamiento antes indicada existe una frase que demuestra claramente la idea que el profesor González intenta transmitir:

“Sí hay normas jurídicas superiores a la Constitución Política y justamente son los artículos 195 y 196 erróneamente ubicados en la misma Constitución Política. El error parece estar en considerar que el artículo 195 por estar EN LA CONSTITUCIÓN, sea DE LA CONSTITUCIÓN.”⁶

En síntesis -bajo esta postura-, son tres los elementos que imposibilitan una reforma a los artículos 195 y 196 de la Constitución Política:

- Imposibilidad de corroborar jurídicamente el cumplimiento de requisitos de reforma.
- Violación de la voluntad originaria de la Asamblea Constituyente.
- Los artículos 195 y 196 de la Carta Magna, a pesar de estar en la Constitución, no son de la Constitución, sino de rango superior.

⁵ González Solano (2003, pág. 168)

⁶ González Solano (2003, pág. 84)



B) El Pro-Reformismo

A propósito de una reforma constitucional realizada en el año 2002 al artículo 195 de la Constitución Política (que se analizará posteriormente), el profesor González (fundamentado en los argumentos citados) interpuso una acción de inconstitucionalidad contra dicha reforma, que se tramitó bajo el expediente N° 03-004630-0007-CO. La Procuraduría General de la República al pronunciarse sobre dicha reforma se contraponen abiertamente a los alegatos del accionante y propugna la viabilidad de la mencionada reforma constitucional. Dicha posición de la Procuraduría, es la denominada bajo el ala del “pro-reformismo” y se sintetiza de la siguiente manera:

- a. En lo relativo al parámetro para evaluar la reforma, la Procuraduría señala que resulta evidente, lógico y justo que el parámetro constitucional de la reforma introducida al numeral 195 siempre estará constituido por normas que, al momento de realizarla, estaban vigentes, y no las nuevas. El criterio de la Procuraduría, es que lo que no resulta lógico adoptar como punto de referencia es la nueva normativa, para arribar a la conclusión de que siempre la reforma constitucional sería inconstitucional, toda vez que no se ajusta a las normas vigentes. Esta forma de aplicar el Derecho no tendría solidez lógica. Así las cosas, lo relevante, desde la óptica del Derecho de la Constitución, es cumplir con las normas constitucionales y reglamentarias que están vigentes al momento de la reforma.
- b. Indica la Procuraduría General de la República que en el hipotético caso de aceptar que el parámetro de constitucionalidad tiene que ser la nueva normativa, y no el texto vigente al momento de la reforma, al aplicárselo a la reforma constitucional aplicada, no la afecta, es decir, que el iter reformativo que se siguió, en el supuesto que estamos comentando, no vulneró ni quebrantó el texto actual constitucional. Dicho en forma positiva -señala la Procuraduría-, la reforma introducida a la Carta Fundamental se ajusta, en un todo, al texto actual y vigente.
- c. La tercer defensa de la Procuraduría radica en indicar que el planteamiento de normas superiores a la Constitución versus normas constitucionales, no corresponde a la realidad, toda vez que lo subyacente en el Derecho de la Constitución, es un asunto de distribución de competencia por materia, y no de jerarquía. Desde esta perspectiva, el enfoque correcto -continúa indicando la Procuraduría- estaría en demostrar que la materia que contenía el numeral 195 no es competencia del Poder Reformador, sino de las otras modalidades del Poder Constituyente; sin embargo, del análisis que hace el accionante, no existe un argumento suficiente que compruebe que la materia de la reforma parcial no es competencia del Poder Reformador, todo lo contrario, la materia no se engarza dentro de un elemento esencial del sistema político o económico, no es un núcleo duro de la Carta Fundamental, ni constituye un límite implícito del Poder Reformador, por lo que puede ser normada por él a través de la técnica de la reforma parcial.
- d. Por último, señala la Procuraduría que tanto de la lectura de las Actas de la Asamblea Nacional Constituyente como del texto constitucional y la jurisprudencia, no han

podido comprobar que al numeral 195 el Constituyente le hubiese dado un tratamiento especial, en el sentido de que constituye una “norma superior” a la Constitución. Tampoco han podido constatar, que lo referente a su reforma haya sido atribuido al Poder Constituyente originario o derivado en su modalidad de reforma general. Con base en lo anterior, resulta peligroso seguir la tesis del accionante -señalan-, ya que, eventualmente, lejos de interpretar la Carta Fundamental en su recto sentido, estarían creando una regla constitucional no consagrada ni avalada por quienes, en un momento histórico determinado, tuvieron competencia para ello. Es decir, estarían invadiendo las competencias propias y exclusivas del Poder Constituyente.

De conformidad con lo expuesto, la Procuraduría General de la República, recomendó el rechazo por el fondo de la acción incoada. Lamentablemente, para los efectos de un mayor debate, la Sala Constitucional rechazó la Acción de Inconstitucionalidad, argumentando que el accionante carecía de legitimidad, por lo que dejó de entrar a conocer el fondo de un asunto de gran relevancia jurídico-científica.

IV.- ¿ES CONSTITUCIONAL LA REFORMA REALIZADA EN EL AÑO 2002 AL ARTÍCULO 195 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA?

A la luz de lo anteriormente expuesto conviene tomar ambas tesis y someterlas a análisis en relación con la reforma de los incisos 1) y 8) del artículo 195 de la Constitución Política, para de esta forma poder sustentar o no su viabilidad constitucional.

A) Alcances de la Reforma

Es indudable que el tema de marras cobra relevancia a partir del año 2002 con la reforma a los artículos 102, 105, 123, 124, 129 y 195 de la Constitución Política realizada por medio de la Ley N° 8281 de 28 de mayo del 2002. Para nuestros efectos es de especial interés lo relativo a la reforma a los artículos 105 y 195 de la Constitución Política los cuales a partir de la variante rezan de la siguiente forma:

“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.

(Así reformado por el artículo 1 de la Ley N° 8281 de 28 de mayo del 2002)

ARTÍCULO 195.- La Asamblea Legislativa podrá reformar parcialmente esta Constitución con absoluto arreglo a las siguientes disposiciones:

*1) La proposición para reformar uno o varios artículos debe ser presentada a la Asamblea Legislativa en sesiones ordinarias, firmada al menos por diez diputados **o por el cinco por ciento (5%) como mínimo, de los ciudadanos inscritos en el padrón electoral**". (Así reformado por el inciso e) del artículo 1 de la Ley N° 8281 de 28 de mayo del 2002)*

*"...8) **De conformidad con el artículo 105 de esta Constitución, las reformas constitucionales podrán someterse a referéndum después de ser aprobadas en una legislatura y antes de la siguiente, si lo acuerdan las dos terceras partes del total de los miembros de la Asamblea Legislativa**". (Así adicionado este inciso, por el inciso b) del artículo 2 de la Ley N° 8281 de 28 de mayo del 2002)".⁷*

Derivado de la redacción actual del artículo 105 constitucional, arriba transcrito, nuestro ordenamiento prevé tanto el referéndum legislativo, dirigido a aprobar o derogar leyes (sea constitutiva y abrogativa, respectivamente), como el denominado referéndum constitucional, mediante el cual la ciudadanía interviene en el trámite de las reformas parciales a la Constitución y que se prevé también en el inciso 8) del artículo 195 de la Carta Magna.

En el segundo de los casos -referéndum constitucional-, desde una visión pragmática, es importante rescatar que una reforma constitucional puede ser ventilada por medio del referéndum, en tanto exista previamente un acuerdo legislativo que debie ser aprobado en primer debate con una mayoría calificada. En este sentido han surgido interrogantes, ya que algunos podrían cuestionar: ¿qué sentido tiene convocar a un referéndum, si la propuesta de reforma podría continuar con el trámite ordinario establecido en primeros incisos del artículo 195 constitucional?; incluso, atendiendo principios como el de economía y celeridad, resultaría en ese sentido más beneficioso tramitar la reforma por medios ordinarios, -el cual ya estaría en un estado avanzado (aprobación en primer debate)- que organizar la convocatoria a referéndum con las implicaciones que este conlleva.

B) Nuestra postura

Consideramos que de las dos posturas desarrolladas líneas atrás, es posible extraer una serie de elementos importantes para formarnos un criterio en torno a la constitucionalidad de la reforma del artículo 195 de la Constitución Política, realizada por medio Ley N° 8281 de 28 de mayo del 2002 y publicada en la Gaceta No. 118 del 20 de junio del 2002.

⁷ Constitución Política de la República de Costa Rica.

Paradójicamente, ambas posiciones -en principio antagónicas- comparten el mismo vicio, pues parten sus argumentos de una generalización. La generalización es hasta cierto punto sencilla de percibir: (i) *ninguna* reforma a los procesos de reforma constitucional es procedente, o (ii) *siempre* las reformas a dichos procesos serán procedentes (desde el punto de vista material).

Es precisamente en este punto donde deben entrar en juego una serie de principios, conceptos y, más concretamente, técnicas de interpretación que nos permitan visualizar la reforma realizada en el año 2002 al artículo 195, a la luz del Derecho de la Constitución.

En este sentido consideramos que si bien el artículo 195 de la Constitución Política tiene un carácter diferente al resto de normas constitucionales, es secundario que se le quiera llamar o no supra-constitucional, ya que el artículo 195, en tanto garantía de la supremacía de la Constitución, efectivamente se constituye en un límite a la potestad legislativa, (siendo eso lo relevante en miras a los efectos en la realidad social) en virtud de que toda reforma constitucional debe respetar “las reglas de juego” fijadas por el constituyente originario para reformar la Constitución, de lo contrario estaríamos ante una total falta de coherencia procedimental. Permitir que el procedimiento para la reforma de la Constitución sea a su vez modificado por un grupo de diputados constituyentes, implica una trasgresión al núcleo esencial del orden constitucional, una especie de contradicción, muy difícil de sustentar desde un punto de vista de consistencia jurídica. Una cosa es “actualizar” la Constitución para que se adecue a los tiempos, y otra muy distinta es permitir la modificación de sus pilares fundamentales para desnaturalizarla.

Sin embargo, en el caso de marras la iniciativa popular para proponer reformas parciales constitucionales (195.1) y del referéndum para reformas constitucionales parciales en trámite (195.8), plantea una situación sustancialmente diferente a lo comentado en el párrafo anterior; no es la democracia representativa la que ejerce el Poder Constituyente, sino el pueblo directamente, esto es, la fuente misma de la legitimidad democrática. En tal sentido, la reforma que introdujo el 195 incisos 1 y 8 antes que lesionar la Constitución Política, desarrolla el artículo 9 de ese cuerpo normativo; de igual forma, engarza de manera directa y necesaria con los artículos 1 y 2 de la Carta Magna, en el tanto se potencia la democracia y la soberanía popular. Son estos mismos argumentos los que nos hacen afirmar que la posibilidad de someter a referéndum una reforma constitucional -a pesar de que ya esté aprobada en primer debate- es un reforzamiento de la participación popular en aras de un verdadero autogobierno de los pueblos; si bien pueden alegarse aspectos de oportunidad como la poca celeridad en los actuales procedimientos legislativos, derivada de la existencia de distintas vertientes de poder político, esto no puede ser un argumento que llegue a pesar sobre la posibilidad de que los ciudadanos decidan sobre la vida política de su país.

Conviene recalcar que el régimen político democrático presenta una serie de elementos, de los cuales conviene recordar sucintamente dos:

- Soberanía Popular: Deriva de la concepción del autogobierno de los pueblos, e implica la prioridad de la sociedad civil sobre el aparato estatal.



- Participación Popular: Se establece como corolario lógico del anterior principio, la cual se puede manifestar en forma directa (sufragio) o semidirecta (referéndum, plebiscito, etc.)

En virtud de una reforma experimentada por el artículo 9 de la Constitución Política en el año 2003, se pasó a entender que el Gobierno de la República, además de “representativo”, es “participativo”, porque lo ejercen “el pueblo y tres Poderes distintos e independientes entre sí”. En este sentido el Tribunal Supremo de Elecciones en resolución 790-E-2007 señaló la importancia de ambas reformas constitucionales (la de marras y la del artículo 9):

“...Esta reformulación del numeral noveno constitucional cobra sentido a la luz de la modificación que simultáneamente sufrió el artículo 105 de la Carta Fundamental. Aunque se mantuvo el principio según el cual la potestad legislativa está, por regla general, en manos de la Asamblea por delegación popular, se innovó la normativa para prever que, excepcionalmente, el pueblo pueda avocar el ejercicio de esa potestad a través del instituto del referéndum...”⁸

Asímismo nos señala el profesor Hernández Valle, que la democracia debe concebirse como un sistema de participación en la elaboración de las decisiones y de participación en la que los ciudadanos desempeñan, de alguna manera, un papel activo. Es decir, que no sean simples comparsas sino actores plenos en los procesos políticos del Estado. A mayor participación mayor vigencia democrática, pues sólo en la medida en que los miembros de una sociedad participen en la concreción de los objetivos políticos de ésta, habrá una democratización en las relaciones de poder; en cambio una pobre o nula participación será factor decisivo para la instauración de un sistema autocrático.⁹

La particularidad del régimen democrático es precisamente el derecho efectivo a la participación en la determinación, ejecución y control de las decisiones políticas de un Estado. Precisamente, en este mismo sentido, la Sala Constitucional por resolución 2002-12017 resaltó la importancia del principio democrático:

“Los constituyentes, en el artículo 1° de la Constitución Política, definieron el sistema político del Estado costarricense como un régimen democrático, libre e independiente, lo cual implica una forma particular de Estado, en el que la relación entre el Poder y los hombres se resuelve de modo favorable a la dignidad de la persona, a su libertad y a sus derechos. Esta positivación del “principio democrático” constituye uno de los pilares -por no decir, el núcleo o esencia- en el que se asienta nuestro sistema republicano, y conlleva que todo el sistema normativo deba ser interpretado conforme a los principios que informan este sistema de vida y de conceptualización del Estado, en el que los derechos reconocidos a las personas les deben ser respetados por esa sola condición, independientemente de su origen nacional, raza, credo político o religioso, sin discriminaciones a su dignidad como ser humano.”¹⁰

⁸ Resolución 790-E-2007 del Tribunal Supremo de Elecciones.

⁹ Hernández Valle (1993, pág. 332)

¹⁰ Voto 2002-12017 de la Sala Constitucional.

En este mismo sentido, la resolución antes citada del Tribunal Supremo de Elecciones señaló:

“...Tal y como finalmente quedó receptado el referéndum en nuestro medio, es claro que el mismo no está previsto como una apuesta por la democracia directa ni como instrumento para cuestionar la legitimidad del gobierno democrático-representativo; se trata de un mecanismo de participación popular directa que complementa –y no enfrenta– el ejercicio representativo del gobierno, el cual será el que prevalezca respecto de la mayoría de las decisiones...”¹¹

Así las cosas, la reforma realizada en el año 2002 al artículo 195 de la Constitución Política, debe ser visualizada no como una variable en la naturaleza del procedimiento o una “disminución” de las garantías que refuerzan el procedimiento de reforma constitucional, sino únicamente como una consecuencia directa o un reforzamiento de los principios constitucionales de la democracia, la soberanía popular y la participación, por lo tanto es constitucional.

V. A MANERA DE CONCLUSIÓN

Las reformas de los procedimientos de reforma constitucional no deben ser vistos desde una generalidad, ya que para futuras reformas (si las hubiere) se debe determinar si ella es o no acorde con los principios que el propio constituyente originario estableció o si por el contrario se realizan con la finalidad de hacer más ligero o vulnerable un trámite que el constituyente estimó como rígido y consensuado; o sea debe existir un análisis de cada caso y de esta forma evitar caer en generalizaciones, que nos llevan al callejón del desdichado mito del único significado verdadero.

¹¹ Resolución 790-E-2007 del Tribunal Supremo de Elecciones.

VI. LITERATURA CONSULTADA:

González Solano, Gustavo. "El Control de Constitucionalidad en Costa Rica". En: *Revista de Ciencias Jurídicas*, (101):165-193, (May.-Ago., 2003)

González Solano, Gustavo. "La Lógica de la Constitucionalidad". En: *Revista de Ciencias Jurídicas*, (102):55-90, (Set.-Dic., 2003)

Hernández Valle, Rubén. *El Derecho de la Constitución*. San José, C.R. : Edit. Juricentro, 1993.

Solís Fallas, Alex. *El Poder Constituyente: su desarrollo histórico y desarrollo en Costa Rica*. Tesis de graduación para obtener el grado de Licenciatura en Derecho, Universidad de Costa Rica, 1982.

Universidad de Costa Rica. Facultad de Derecho. Cátedra de Derecho Constitucional. *Antología de Textos*. San José, C.R. : La Universidad , 1986

JURISPUDENCIA

Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia

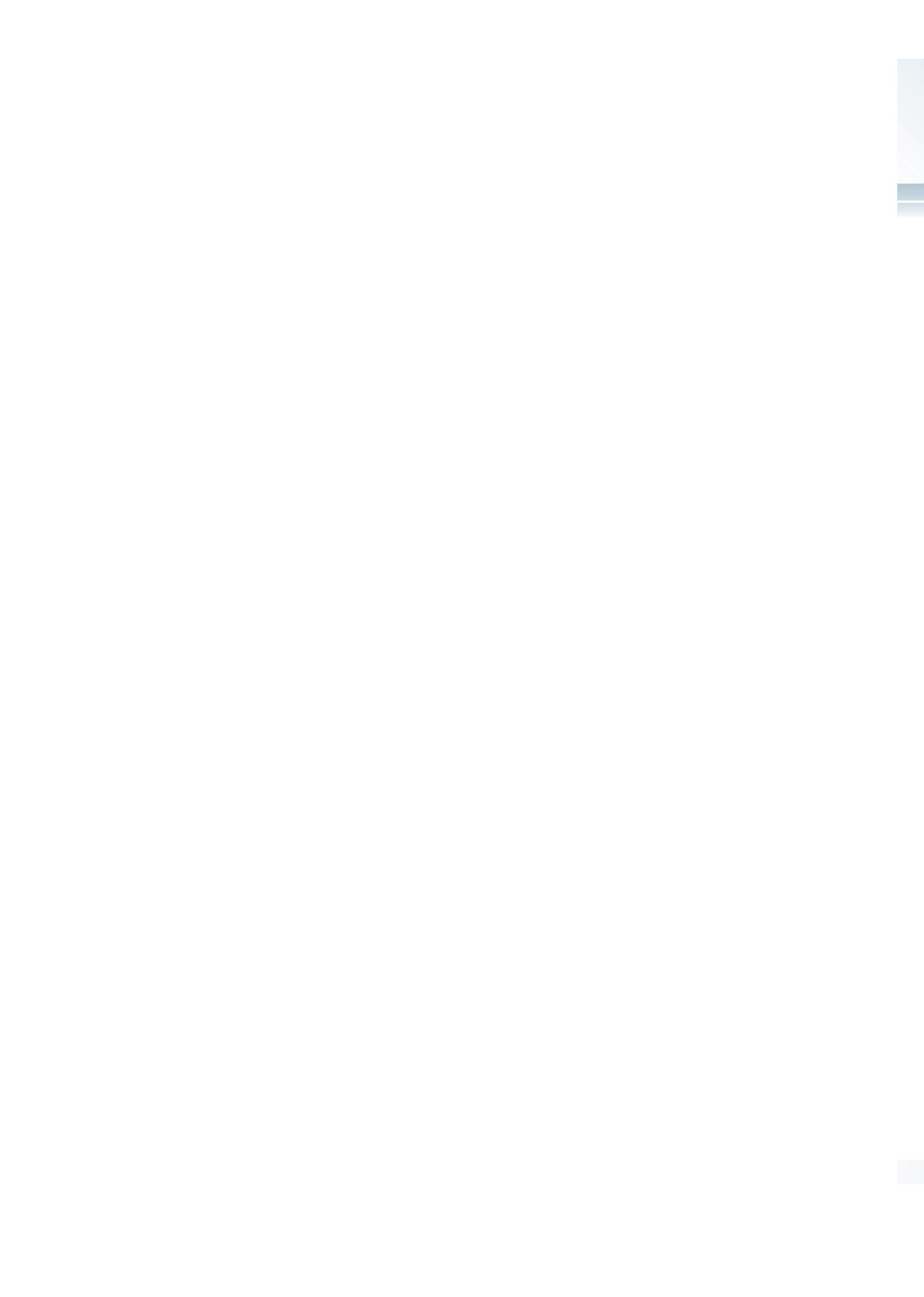
Sala Constitucional, sentencia 12017-2002 de las nueve horas con seis minutos del dieciocho de diciembre del dos mil dos.

Tribunal Supremo de Elecciones

Tribunal Supremo de Elecciones, resolución: 790-E-2007 del Tribunal Supremo de Elecciones, de las trece horas del doce de abril del dos mil siete.



Sección Especial
El Instituto de Formación y
Estudios para la Democracia
(IFED)



EDUCACIÓN CÍVICO-DEMOCRÁTICA Y SU ABORDAJE A TRAVÉS DEL IFED¹

Luis Antonio Sobrado González²

Nota del Consejo Editorial

Recepción: 30 de agosto, 2007.

Resumen: Describe los esfuerzos realizados por el Tribunal Supremo de Elecciones en el área de capacitación cívico-electoral y como esas primeras incursiones han sido de alcance limitado debido a que no responden a una decisión estratégica formalmente dispuesta. Como respuesta a esta necesidad se aprueba una acción estratégica con el objetivo de reposicionar la educación cívico-democrática y se impulsa la creación del Instituto de Formación y Estudios para la Democracia (IFED), por parte del Tribunal, en conjunto con FLACSO y la Fundación Konrad Adenauer, que vendrá a promover los valores democráticos y la participación cívica de la ciudadanía mediante la realización y el patrocinio de actividades de formación, investigaciones, publicaciones e intercambio de información sobre esta temática.

Palabras claves: Educación cívica / Capacitación electoral / Valores democráticos / Instituto de Formación y Estudios para la Democracia

Abstract: The paper describes the Supreme Electoral Tribunal efforts undertaken in the civic-electoral training area and how these first approaches were scope limited as they were not the result of a formal strategic decision. In response to this need the Electoral Tribunal approved a strategic action aiming to reposition democratic and civic education through the creation of the Institute for Training and Studies for Democracy (IFED for its Spanish acronym) in conjunction with FLACSO and the Konrad Adenauer Foundation. Said Institute shall promote citizenry democratic values and participation by conducting and sponsoring training, research, publications and information exchange on this subject.

Key words: Civic education / Electoral training / Democratic values / Institute for Training and Studies for Democracy.

¹ Ponencia presentada en la Mesa Redonda “La formación política como condición de la democracia. Hacia el IFED”, 20 de Marzo de 2007.

² Magistrado propietario y Presidente del Tribunal Supremo de Elecciones de Costa Rica; profesor de Derecho Constitucional de la Facultad de Derecho de la Universidad de Costa Rica. Dirección electrónica: lsobrado@tse.go.cr



Ese Instituto ya aparece en el proyecto de nuevo Código Electoral que conoce la comisión legislativa especial que actualmente lo estudia y que, conciente de su importancia, aprobó la respectiva moción de incorporación.

En nuestro país ha resultado afectada la tradicional adherencia incondicionada a la democracia de los costarricenses y su fe inquebrantable en los procesos electorales, como vía idónea para mejorar sus condiciones de vida. Así lo acreditan reconocidos estudios nacionales e internacionales, como el último Informe sobre el Estado de la Nación y el Latinobarómetro.

Este fenómeno, que desde 1998 se expresa en una creciente resistencia ciudadana a integrar las Juntas Receptoras de Votos y a sufragar, parece fundado en una crisis de credibilidad respecto de los partidos políticos como intermediadores auténticos entre el gobierno y los gobernados, pero tiende a expandirse a toda la institucionalidad electoral, incluyendo una lenta erosión de la confianza en la organización electoral.

Las causas del abstencionismo son múltiples, según lo demuestran las investigaciones que sobre él ha desarrollado la Universidad de Costa Rica a través de su Instituto de Investigaciones Sociales y bajo el patrocinio del Tribunal Supremo de Elecciones. Dentro de ellas figuran la crisis económica que ha envuelto al país desde la década de los ochentas del siglo pasado, las evidencias de corrupción en los más altos niveles del gobierno, la ausencia de mecanismos eficaces de participación política que complementen la institución del sufragio y los cuestionamientos sobre la calidad del vínculo de representación de los gobernantes (sustentados, por cierto, en una visión muy crítica de las listas cerradas y bloqueadas y en una percepción según la cual la democracia costarricense, más que representativa, luce delegativa).

No por común deja de ser cierta la idea de que la capacitación electoral y la educación cívico-democrática, adecuadamente concebidas y desarrolladas, constituyen mecanismos que pueden ser eficaces para contrarrestar el fenómeno aludido. Desde ya conviene distinguir ambas líneas de acción, siendo que la **capacitación electoral** está referida específicamente a las actividades dirigidas a dotar de conocimientos y destrezas a los agentes electorales, miembros de partidos políticos y votantes, que les permitan participar adecuadamente en los procesos electorales. Dicho concepto es parte del género que denominaremos **educación cívico-democrática**, que puede dirigirse a cualquier sector del país en procura de fortalecer la institucionalidad electoral (partidos políticos y organización electoral) y construir una cultura democrática que promueva valores como la solidaridad, la tolerancia, el pluralismo y el respeto a los derechos humanos, así como incentivar la participación política; todo lo anterior en orden a dotar de sostenibilidad a la democracia como régimen político y como proyecto de vida colectiva.

Existe una convicción generalizada, de parte de los organismos electorales latinoamericanos, en cuanto a que la **capacitación electoral** forma parte de las tareas y responsabilidades propias de los mismos. Sin embargo, hasta hace relativamente poco había prevalecido en ellos la oposición a considerarse como responsables de la **educación cívico-**

democrática, visualizándosele como parte de las tareas propias y exclusivas del régimen educativo formal, al que –a lo sumo– corresponde apoyar.³

Nuestro Tribunal no escapa a este juicio. Ciertamente se asume como propia la función de capacitar a quienes intervienen en los procesos electorales y se le expresa organizativamente, a través de una Sección de Capacitación que depende de la Dirección Ejecutiva; además, es palpable que se planifican esfuerzos significativos, en este ámbito, para el período electoral. No obstante, a las actividades de formación cívica se les concibe periféricamente, como una simple colaboración con el Ministerio de Educación en el desarrollo de sus programas.

En este sentido, puede observarse que el “Plan anual de actividades de capacitación” que el Tribunal aprobó para el año 2007, si bien contempla un ámbito de “capacitación cívico-electoral” con el objetivo de “Promover permanentemente la educación ciudadana para la proyección de la institución en centros educativos, organizaciones comunales y población en general, para el fortalecimiento de la democracia y la práctica de los valores éticos”, luego precisa que se trata de “Contribuir con la cultura democrática de escolares y adolescentes y en todas las regiones del país, colaborando con el MEP”. Esa colaboración se sustenta en un convenio previamente establecido entre ambas instituciones y se concreta en algunas actividades de capacitación y motivación dirigidas a los tribunales electorales estudiantiles, alumnos y profesorado, a lo que se suma la implementación de un plan de acción curricular “para incorporar temas cívico-electorales en los programas de estudio del MEP”.

Esta visión resulta muy limitada, no sólo por el restringido ámbito de la población meta y por el carácter simplemente auxiliar y complementario que la organización electoral asume, sino también por el enfoque que tradicionalmente ha tenido en nuestro medio la educación cívica, algunas de cuyas características se destacan de seguido:

1. Se concentra en proporcionar alguna información sobre las instituciones nacionales, su base jurídica y su historia. Además, la transmisión de esos conocimientos suele hacerse en un contexto ideológico, orientado a legitimar el *status quo*, ocultando sus falencias y mistificando la historia patria. Es decir, no se persigue preparar al joven para el ejercicio de la libertad y para el abordaje civilizado y constructivo de los problemas y disensos, sino de procurar conformismo. Se trata de una educación cívica que encuadra en una visión positivista, no liberal, de la instrucción pública.
2. El tratamiento de los valores democráticos es escaso y, de toda suerte, también teórico y por ende alejado de lo cotidiano.
3. Debido a ello, no parece ser un factor determinante como motor de participación y forjador de una cultura democrática debidamente interiorizada y con proyección vivencial.

³ Es menester, sin embargo, destacar que esta posición parece ir perdiendo fuerza en la actualidad. Así lo evidencia las conclusiones alcanzadas en la “II Reunión de Unidades de Capacitación del Protocolo de Tikal y de Uniore”, celebrada en Colombia durante el mes de julio de 2004, en que se señalaba: “Hay una clara consciencia de los organismos electorales de la necesidad de desarrollar y fortalecer los programas de capacitación y educación cívica, como únicos mecanismos para el logro de una ciudadanía que procure la madurez y plena consciencia de la responsabilidad en la participación en los procesos electorales (como funcionario electoral, como elector, como representante de los partidos políticos, etc.)”.



4. En todo caso, la promoción de esta cultura resulta forzada por ser común a las instituciones de enseñanza primaria y secundaria un ambiente autoritario y verticalista, es decir, poco propicio para predicar con el ejemplo las formas democráticas y el talante liberal que es inherente a ellas. Paradoja similar podemos advertir en la promoción de gobiernos estudiantiles que, una vez integrados bajo formas democráticas, carecen de toda autoridad real para influir en el proceso educativo.

No obstante lo anterior, el Tribunal ha hecho recientemente un importante esfuerzo por redefinir este estado de cosas y quebrar los paradigmas creados, especialmente a partir de propuestas que ha formulado su Comisión de Asuntos Académicos a lo largo de los últimos siete años. A manera de inventario preliminar, podemos citar algunos procesos y actividades, que han permitido visualizar un Tribunal activo fuera de los procesos electorales y más comprometido con la educación cívico-democrática.

En primer lugar, conviene resaltar el apoyo decidido que se le ha brindado a la Fundación Omar Dengo en el proyecto *“Constructores de democracia: capacidades de los jóvenes para la ciudadanía activa y la autorrealización personal”*, que arrancó el presente año. Éste pretende romper los indicados moldes tradicionales de la educación cívica en nuestros centros de enseñanza. Su finalidad es, en palabras de la propia Directora Ejecutiva de la Fundación, *“potenciar las capacidades de los jóvenes para la participación democrática, la construcción de una identidad prosocial y la autorrealización personal, mediante una propuesta de educación para la ciudadanía activa y democrática en educación secundaria. La propuesta ofrecerá un nuevo enfoque metodológico para el currículum de educación cívica, y procurará la integración de los distintos ámbitos e iniciativas existentes en este campo dentro del sistema educativo costarricense. Se pretende que sirva como insumo para la transformación del enfoque de la educación cívica vigente en el país”*.⁴

También se ha procurado acercar a los niños al fenómeno democrático y contribuir a inculcarles una actitud participativa en los procesos electorales, mediante el apoyo a “elecciones infantiles” paralelas a los comicios oficiales, el cual se ha concretado en varias oportunidades a través del suministro de urnas y papeletas de muestra, así como capacitación a sus organizadores.

En segundo término, el Tribunal también ha incursionado en ámbitos que trascienden la educación primaria y secundaria, a saber:

- *Vinculación con universidades*: Durante la presente década se han suscrito convenios de cooperación interinstitucional con distintas universidades.⁵ Como resultado de esa vinculación, se auspiciaron importantes eventos académicos, como lo fue el ciclo de mesas

4 Oficio n.º DE 037-2007, del pasado 19 de enero, que dirige la señora Clotilde Fonseca al Jefe de Capacitación del Tribunal Supremo de Elecciones.

5 La Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), la Universidad Estatal a Distancia (UNED), la Universidad Nacional (UNA), la Universidad de Costa Rica (U.C.R.) y, pronto, con la Universidad de Salamanca (España) y la Escuela Electoral del Jurado Nacional de Elecciones (Perú).

redondas que conjuntamente con la UNA se promovió en setiembre del 2001 bajo el título “UNA TRIBUNA CÍVICA”; asimismo, se han patrocinado y financiado investigaciones sobre el abstencionismo, a cargo del Instituto de Investigaciones Sociales de la U.C.R. (a partir del 2002), y sobre la percepción social respecto del sistema político-electoral costarricense bajo la técnica de los grupos focales, de lo cual se encargó FLACSO (2006).

- *Otras actividades académicas:* El Tribunal ha promovido algunos seminarios de derecho electoral,⁶ así como dos talleres sobre la misma materia, dirigidos a los partidos políticos y los medios de comunicación colectiva (2004). De igual modo, se apoyó la edición o coedición de tres libros especializados de gran nivel académico.⁷
- *Revista de Derecho Electoral:* Se trata de una publicación electrónica semestral, colgada de la página web institucional, cuyo primer número apareció en enero del 2006 y que hace pocos días fue debidamente catalogada por Latindex. Dicha publicación abrió un espacio de reflexión seria y permanente, que ha permitido ya hacer aportes doctrinarios relevantes, no sólo en orden a lograr una comprensión más aguda del derecho y la práctica electorales, sino también a perfilar rutas de cambio político; por su naturaleza académica, tiene el mérito adicional de enlazar creativamente a la organización electoral costarricense con el mundo de la academia.
- *Otros:* En 1999 el Tribunal se involucró con el Poder Judicial, el Proyecto del Estado de la Nación, la CONAMAJ y la Defensoría de los Habitantes, en las actividades “De Promoción y Divulgación de los Derechos Humanos en Comunidades Costarricenses”.

No obstante la relevancia de esas primeras incursiones del Tribunal como promotor de educación cívico-democrática, su alcance es limitado dado que, en primer lugar, no responden a una decisión estratégica formalmente dispuesta, sobre la cual se funde un plan general que articule, sistematice y potencie esos esfuerzos aislados. Por otro lado, no se cuenta con una expresión organizacional que permita entenderla, visualizarla y acometerla como una función sustantiva del Tribunal.

Por este motivo, resulta de crucial importancia lo decidido por éste en sesión del 22 de febrero último, a propósito de la definición del nuevo marco filosófico institucional y el “Escenario para el Plan Estratégico Institucional 2008-2012”, en cuanto fijó como visión institucional la siguiente: “*Ser un organismo electoral líder de Latinoamérica, tanto por su solvencia técnica como por su capacidad de promover cultura democrática*”. En armonía con esa nueva visión, también determinó como uno de los escenarios de ese Plan Estratégico, el siguiente componente dentro del eje temático “comunicación”: “... *con el objeto de fortalecer y reposicionar la imagen institucional y la educación cívico-democrática, es necesario impulsar, a través de una acción estratégica en coordinación con la Comisión de Asuntos Académicos, la promoción de la cultura democrática ...*”.

6 Dentro de los cuales se puede citar, a título de ejemplo, el “*Seminario internacional sobre resolución de conflictos electorales: perspectiva comparada en Centroamérica, México y la República Dominicana*”, celebrado en marzo del 2000 y coorganizado con reconocidas organizaciones internacionales. De igual manera se concretó un seminario de Derecho Constitucional Electoral, organizado conjuntamente con el Colegio de Abogados e IDEA Internacional, en agosto del 2003.

7 “*El Tribunal Supremo de Elecciones: un compromiso con la democracia*” (Marjorie Ross González y Norma Loaiza Gutiérrez, 1999), “*El proceso electoral y el Poder Ejecutivo en Costa Rica*” (Clotilde Obregón Quesada, 2000) y “*Abstencionistas en Costa Rica: ¿quiénes son y por qué no votan*” (Ciska Raventós Vorst y otros, 2005).



Con ello está cimentada la construcción de un plan institucional de abordaje de la educación cívico-democrática, el cual, al menos desde mi punto de vista, debe tener las siguientes características generales:

1. Brindar a los eventos y procesos correspondientes un sentido de coherencia, continuidad y sostenibilidad.
2. No restringirse a actividades de complemento curricular en el seno de escuelas y colegios ni a la técnica electoral.
3. La población meta debe ampliarse, para abarcar a otros sectores tales como: la militancia de los partidos políticos, los jóvenes ciudadanos, poblaciones indígenas y otros sectores tradicionalmente excluidos de la participación política.
4. Fortalecer los vínculos establecidos con las instituciones universitarias y extenderlos a otras instituciones públicas y a organizaciones no gubernamentales, en orden a romper esquemas de asilamiento social.
5. Complementar el suministro de información teórica, con metodologías que acerquen el concepto de democracia a los problemas propios de la vivencia cotidiana de los costarricenses y sirvan para interiorizar los valores democráticos en su dimensión concreta y operativa.
6. Que se trate de esfuerzos educativos orientados al ejercicio de la libertad, la conciencia crítica, la solidaridad y la ciudadanía activa, es decir, que estimulen la participación activa y comprometida de todos con los asuntos que conciernen al interés común y las necesidades comunales. Sobre este particular, es de esperar que ello se traduzca en actitudes menos individualistas y más favorables respecto del involucramiento ciudadano en las organizaciones y actividades partidarias, cuyo fortalecimiento, modernización y democratización interna ha de ser un eje filosófico constante en este ámbito.
7. Ha de procurarse una adecuada perspectiva de género y un enfoque incluyente.

Se trata de una propuesta que nos permitiría revolucionar la “educación cívica” para convertirla en una verdadera “educación para la vida en democracia”, entendida, de acuerdo con Eduardo Nuñez, como “un proceso integrado que busca dotar al ciudadano –individual y colectivamente entendido– de información, conocimientos, valores y prácticas que le faculten para ejercer plenamente su oficio de ciudadanía”.⁸

Finalmente, pareciera indispensable crear una plataforma administrativa que asegure la eficacia de esta nueva línea de acción y que permita visualizarla, ante los ojos de los funcionarios electorales y de la ciudadanía en general, como función sustantiva y permanente de la Institución.

Es justamente aquí donde radica la importancia de la esperada creación del Instituto de Formación y Estudios para la Democracia (IFED), que ha impulsado el Tribunal, en conjunto con FLACSO y la Fundación Konrad Adenauer. Ese Instituto ya aparece en el proyecto de nuevo

⁸ “Desafíos del trabajo de educación ciudadana: la colaboración entre organismos electorales, partidos políticos y organizaciones de la sociedad civil”, en: *Capacitación cívica y electoral*, Colección “Cuadernos de CAPEL” n.º 44, San José: IIDH/CAPEL, 1999.



Código Electoral que conoce la comisión legislativa especial que actualmente lo estudia y que, conciente de su importancia, aprobó la respectiva moción de incorporación.

Se trata de un órgano encargado de “promover los valores democráticos y la participación cívica de la ciudadanía”, mediante la realización y el patrocinio de actividades de formación, investigaciones, publicaciones e intercambio de información sobre esta temática, dirigidos a la comunidad nacional o algún sector suyo en particular –que se estime prioritario en determinadas circunstancias–, quedando expresamente habilitado para coadyuvar con los partidos en sus esfuerzos internos de capacitación, para suscribir acuerdos de cooperación técnica y académica y para establecer un centro de documentación especializado.

Aunque se le adscribe al Tribunal Supremo de Elecciones, se le dota de “*personería jurídica instrumental*”, lo que permitirá canalizar eficientemente donaciones provenientes de la cooperación internacional y de instituciones y personas nacionales para, de esta manera, superar las tradicionales limitaciones presupuestarias que normalmente acongojan a la organización electoral como parte que es del Estado.

Su administración superior se confía a una dirección ejecutiva, cuyo titular sería funcionario del Tribunal, pero se le somete a la dirección de un Consejo Académico, integrado por un representante de la Asamblea Legislativa, otro del Consejo Nacional de Rectores y, finalmente, uno del electorado costarricense, a designar por el propio Tribunal. Esta instancia servirá como vaso comunicante con el sector académico, el político y la ciudadanía en general, sentándose con ello las bases de una más adecuada vinculación institucional con esos entornos y promoviendo la ruptura de los modelos de asilamiento aún vigentes.

A modo de cierre de mi intervención, quiero citar un pasaje de una reciente publicación del Presidente de la comisión legislativa que estudia las reformas electorales, el cual sintetiza con agudeza las oportunidades que el IFED ofrece a los costarricenses:

“El IFED le dará al Tribunal Supremo de Elecciones la oportunidad de complementar sus tareas administrativas y jurisdiccionales con un muy necesario ingrediente académico y educativo, aspecto que hasta la fecha tanto el TSE como los partidos habían venido descuidando. Esta es una de las reformas de más importancia que se han introducido en el proyecto de nuevo Código Electoral, y una de las mejores razones para aprobar la iniciativa. Se trata de enviar a la ciudadanía la señal clara de que debe tomarse en serio el tema, y asumirse un compromiso real con la educación y con la formación de los valores cívicos y democráticos. Si los partidos políticos responden adecuadamente a esta demanda, y retoman la bandera de la formación y capacitación de nuevos líderes, indudablemente contarán con una herramienta de primer nivel en el Instituto de Formación y Estudios en Democracia”.⁹

⁹ Fernando Sánchez Campos, “La creación del Instituto de Formación y Estudios en Democracia y la importancia de la capacitación política”, Revista de Derechos Electoral (publicación electrónica del Tribunal Supremo de Elecciones de Costa Rica, www.tse.go.cr), número 3, primer semestre 2007.





La formación política como condición de la democracia. Hacia el IFED

Instituto de Formación y Estudios para la Democracia

Una iniciativa para el desarrollo de políticas de Estado en
apoyo al fortalecimiento de los partidos político y la cultura
cívica de Costa Rica

Carlos Sojo. TSE, 20 de Marzo de 2007

Justificación

- Problemas de legitimidad democrática.
- Corrupción, patrimonialismo, personalismo.
- Percepciones antisistémicas sobre la política.
- Rol de los partidos limitados al proceso electoral.
- Demandas de políticas de Estado para el fortalecimiento del papel del TSE como garante institucional de la calidad de los procesos electorales del país.



CR: Apoyo a la democracia es alto pero cae en mayor proporción que otros países.

¿La Democracia es preferible...?
Fuente: Latinobarómetro 1996-2004.

	1996	1997	1998	2000	2001	2002	2003	2004	2004-96
Nicaragua	59	68	72	64	48	63	51	39	-20
Paraguay	59	54	51	48	35	45	40	39	-20
Bolivia	64	56	65	62	64	56	60	45	-19
Perú	63	60	63	64	62	57	52	45	-18
Guatemala	51	40	54	45	33	45	35	35	-16
Colombia	60	69	56	60	36	39	46	46	-14
Costa Rica	80	83	69	83	71	77	77	67	-13
Panamá	75	71	71	62	34	55	51	64	-11
Brasil	50	50	48	38	30	37	35	41	-8
Argentina	71	75	73	71	58	65	66	64	-7
Ecuador	52	41	57	54	40	49	48	46	-6
El Salvador	58	66	79	63	25	40	45	50	-6
Uruguay	80	86	80	84	79	78	78	78	-2
México	53	52	51	45	48	63	53	53	0
Chile	54	61	53	57	46	60	51	57	3
Honduras	42	63	57	64	57	57	55	46	4
Venezuela	62	64	60	61	57	75	67	74	12
R. Dominicana	-	-	-	-	-	76		66	na
América Latina	61	52	62	60	46	66	63	53	-8

Aumenta el desinterés en la política como causa de desafiliación.

Tabla 4.5
COMPARACIÓN DE LAS PRINCIPALES RAZONES PARA NO VOTAR
SEGÚN TIPO DE ABSTENCIONISTA

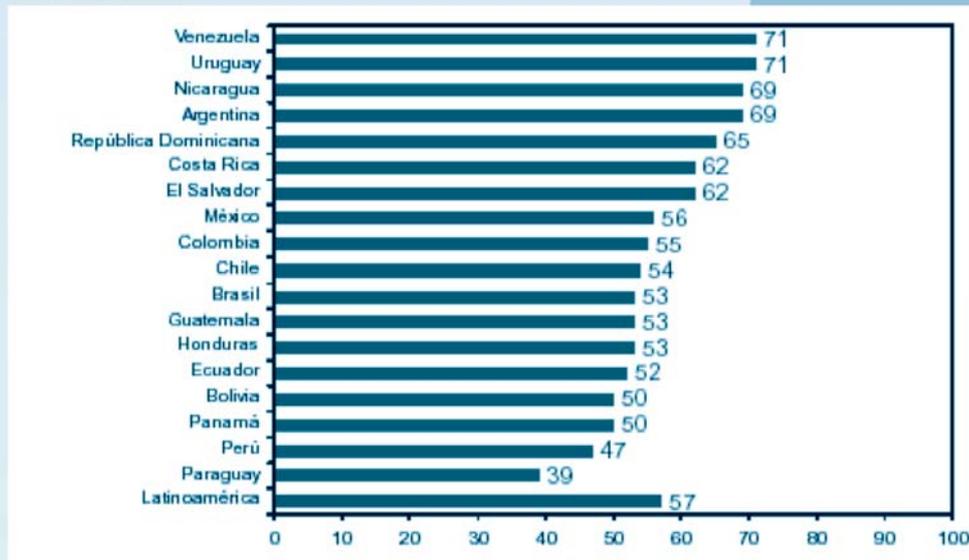
ABSTENCIONISTA 1998		ABSTENCIONISTA 2002	
Opciones electorales insatisfactorias	37,0	Opciones electorales insatisfactorias	22,2
Desinterés en la política	22,0	Desinterés en la política	27,8
Motivo de empadronamiento	10,9	Motivo de empadronamiento	12,1
Abstencionismo Técnico	8,7	Abstencionismo Técnico	13,1

Fuente: Fournier, Gutiérrez, Ramírez y Raventós. ANÁLISIS DEL AUMENTO DEL ABSTENCIONISMO EN COSTA RICA EN 1998 Y 2002.



Votar por los que defienden mi posición.
Fuente: Latinobarómetro 2006.

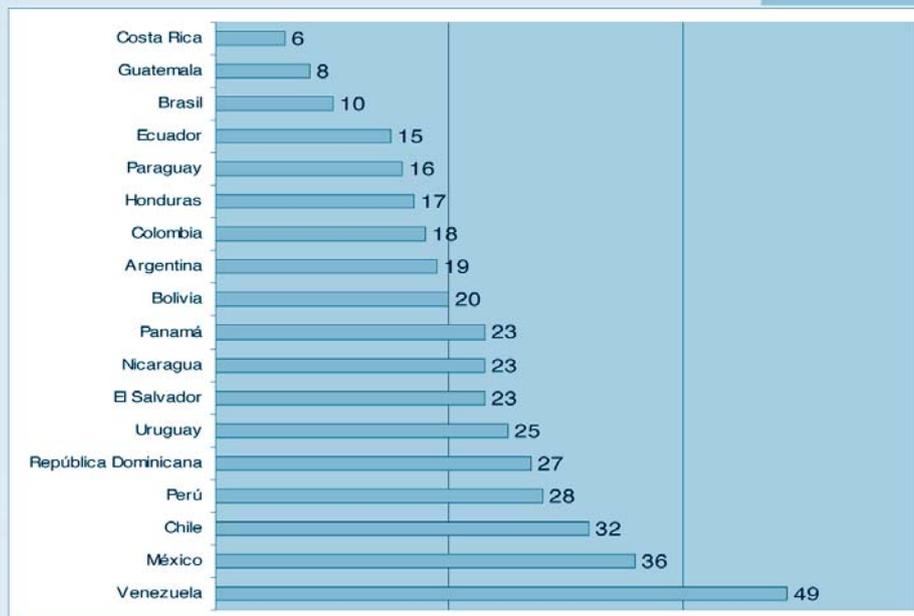
...pero no es poca la confianza en la capacidad del voto como instrumento de cambio.





¿Se pelearía por política o temas políticos con su mejor amigo?
Fuente: Latinobarómetro 2004.

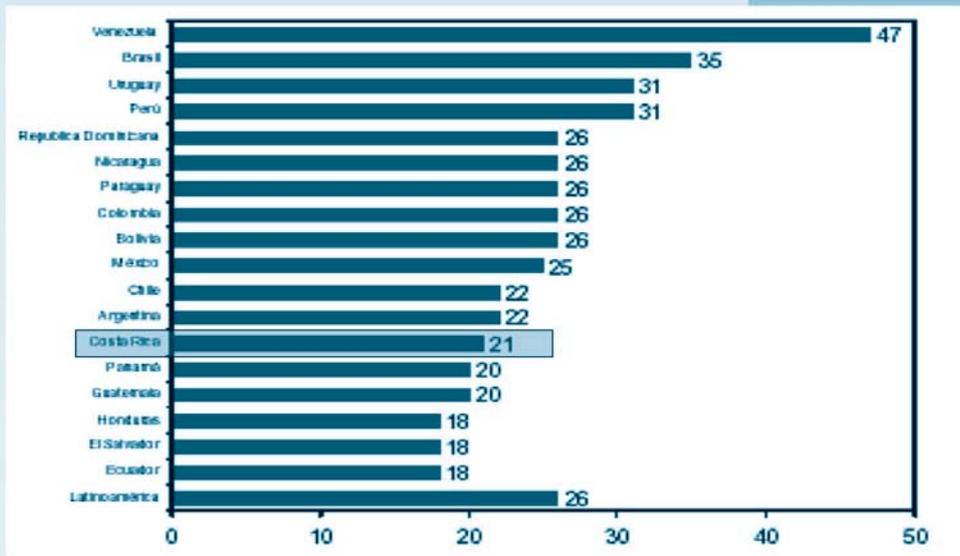
Por política no vale la pena ni pelear.





Ni hablar mucho siquiera...

(% muy frecuente y frecuente)



Fuente: Latinobarómetro 2005-2006



La participación electoral en Costa Rica en la última elección fue la cuarta más baja de América Latina.

Participación electoral en elecciones presidenciales 2005-2006

<i>País</i>	<i>Participación en la elección anterior (%)</i>	<i>Participación en la última elección (%)</i>
Bolivia	72,10 (2002)	↑ 84,50 (2005)
Brasil	82,26 (2002)	↑ 83,25 (2006)
Chile	89,94 (1999)	↓ 87,67 (2005)
Colombia	46,47 (2002)	↓ 45,04 (2006)
Costa Rica	68,86 (2002)	↓ 65,20 (2006)
Ecuador	64,98 (2002)	↑ 72,20 (2006)
Honduras	66,30 (2001)	↓ 55,08 (2005)
México	64,00 (2000)	↓ 58,57 (2006)
Nicaragua	79,42 (2001)	↓ 78,00 ¹ (2006)
Perú	82,28 (2001)	↑ 88,70 (2006)
Venezuela	56,50 (2000)	↑ 74,88 ² (2006)

Fuente: Latinobarómetro 2006.



A pesar de lo anterior la valoración positiva de la democracia muestra que hay tiempo para corregir...

Cuán Democrático es el país

Pais	Muy democrático	Nada democrático
Uruguay	62%	5%
Venezuela	55%	14%
Costa Rica	55%	7%
República Dominicana	48%	15%
Argentina	40%	12%
Colombia	40%	18%
Panamá	39%	14%
Honduras	38%	19%
Ecuador	36%	18%
Chile	35%	10%
México	33%	17%
Brasil	33%	12%
Nicaragua	31%	27%
Bolivia	31%	15%
Perú	27%	22%
El Salvador	22%	28%
Guatemala	21%	23%
Paraguay	10%	43%
Latinoamérica	36%	18%

Fuente: Latinobarómetro 2006



Y que el fortalecimiento de los partidos es esencial para el desarrollo de la democracia...todavía

Tabla: Aquellos que dicen que sin partidos y sin congreso no puede haber democracia

	SIN PARTIDOS	SIN CONGRESO
Uruguay	71	73
Costa Rica	73	75
Venezuela	58	65
República Dom	77	80
Argentina	64	71
El Salvador	56	54
Chile	53	59
Guatemala	50	52
Nicaragua	64	66
Perú	52	54
México	52	54
Honduras	57	64
Colombia	51	54
Paraguay	39	47
Paraná	42	49
Brasil	45	50
Bolivia	38	47
Ecuador	45	42
Latinoamérica	58	55

Fuente: Latinobarómetro 2006. n= 20.234



¿Por qué formación política?

- Porque es una precondition de la ciudadanía activa.
 - Informada
 - Crítica
 - Participante
- La ciudadanía activa garantiza mejoras en las decisiones políticas porque influye en:
 - En la capacidad de representación,
 - En la calidad de la representación.
 - La profundidad del debate.



¿Sobre qué formar?

- Sobre sistemas políticos, ideologías, ciudadanía.
- Democracia y procesos electorales.
- Legislación.
- Historia política.



¿En qué consiste la formación?

- Información
- Debate
- Capacitación



¿A quiénes se dirige?

- A los partidos políticos.
- A las organizaciones sociales.
- A la ciudadanía en su conjunto.

Funciones y objetivos del IFED

- Coadyuvar con los partidos políticos debidamente inscritos ante el Registro Civil, al desarrollo de programas de educación para la democracia y formación cívica.
- Generar y promover sistemas de información sobre temas políticos nacionales e internacionales.
- Realizar y fomentar el desarrollo de investigaciones y publicaciones sobre temas relacionados con la política y sus instituciones.
- Promover y gestionar intercambios de información, estudios y realizar proyectos de cooperación técnica y académica con otras entidades.
- Establecer un centro de documentación especializado en temas políticos y con aplicación de técnicas informáticas.

Estructura

- IFED: Organismo desconcentrado del TSE
- Director elegido por el TSE
- Consejo Académico integrado por CONARE, FLACSO, y un representante de la Asamblea Legislativa y un representante del TSE.



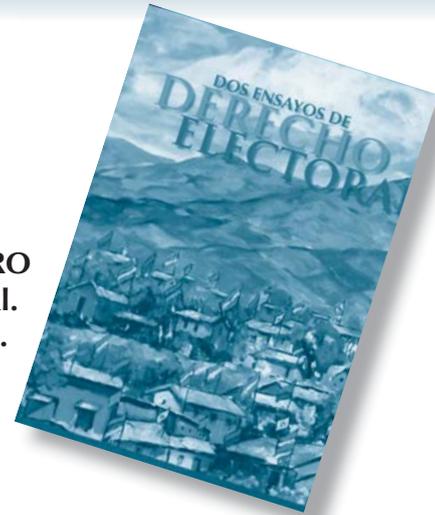
Ejecución y financiamiento

- Una iniciativa única en América Latina: FKA ha informado sobre la experiencia alemana y el IFED podría gestionar apoyo a la entidad alemana en su fase de instalación.
- Arranque: El Dividendo de la reforma electoral.
- Organismo pequeño centrado en servicios digitales.

Reseña
BIBLIOGRÁFICA







BERMÚDEZ MORA, ALEJANDRO
Dos ensayos de derecho electoral.
San José, C.R. : Edic. Montebrujo, 2007, 301 p.

PROEMIO

El género ensayístico es quizá el menos frecuentado de todos los géneros literarios, pues a pesar de que ofrece un amplio espacio para la reflexión y el planteamiento de especulaciones e hipótesis y de que se presta mucho para la divagación, aunque fecunda y provechosa, muy pocos lo acometen y menos aún lo escogen para expresarse o elaborar y comunicar ideas con la total libertad que este género permite.

Las Ciencias Jurídicas no se exceptúan de esta singularidad, lo que hace frecuente - y no lo digo en clave peyorativa - que quienes se ocupan de reflexionar sobre temas de Derecho acudan más ya al artículo puntual en revistas especializadas, ya al tratado, cuando no a la monografía o al manual, toda vez que las ventajas didácticas, expositivas y demostrativas de estos vehículos de expresión de ideas Jurídicas son en todo indiscutibles y enormes.

De ahí que no pueda menos que encarecer el libro que el autor me ha pedido presentar, ya que en verdad resulta más que interesante el haber optado por la vía ensayística en un tema de Derecho, y especialmente en una rama que aunque no es nueva, si lo es en su actual dogmática jurídica, en su elaboración Jurisprudencial y en su producción literaria, factores éstos que hacen más que bienvenida esta obra, cuyas virtudes podrá comprobar el lector en forma directa e inmediata y a algunas de las cuales paso a referirme de seguido.

En cuanto a la forma debo decir, antes que nada, que hay en estos ensayos - cual debe ser en tratándose tanto de este género como de los temas elegidos — una inequívoca voluntad de estilo y una evidente fuerza de pensamiento que en ningún momento declinan o se extravían; hay igualmente un *iteris logicus* que se mantiene constante en ambos ensayos y que inicia y concluye donde el autor especificó que iniciaría y concluiría-



Puede uno estar de acuerdo o disentir con el autor sobre las consecuencias que extrae de su discurso, sobre el planteamiento de los problemas seleccionados, sobre el "método" elegido para discurrir, sobre el desarrollo de su línea teórica e incluso sobre las verdaderas fuentes de las dificultades epistemológicas, sociales, históricas y Jurídicas de los temas propuestos, pero en cualquier caso la exposición está provista de sólida lógica jurídica y de una coherencia vigorosa y compacta.

Sólo estos atributos de los ensayos que se someten al lector cumplen, por lo dicho, con una exigencia intelectual mínima, a saber, la de aprovechar al lector ejercitando su pensamiento, para lo cual además se aporta un aparato documental y bibliográfico de considerable envergadura y de indudable robustez científica.

En cuanto al fondo, y con independencia también de la comodidad que se pueda experimentar ya sea con el problema de la participación política activa en su conexión con los partidos políticos como derecho fundamental, ya sea con la descripción diacrónica del modelo de administración electoral español que abarca desde 1808 hasta 1985, lo cierto es que en ambos casos el abordaje lo es desde perspectivas realmente novedosas y desde el terreno de una genuina especulación jurídica.

En lo referente al primero de los ensayos, el punto propuesto es medular en todo ordenamiento jurídico y el tratamiento tiene el mérito indudable de hacer un estricto recuento de los condicionamientos históricos, jurídicos, sociales y filosóficos que dieron origen - en el moderno Estado de Derecho - a la libertad de creación de partidos políticos, en relación con la cual el autor propone la de participación política como una noción con autonomías conceptual y jurídica propias y por ello mismo con un contenido tal que permite entenderla en sí misma como derecho fundamental "aulárico" o autosuficiente, desde el cual es dable que procedan los electores a flexibilizar las rígidas estructuras partidarias potenciando formas de participación más plenas como las asociaciones libres de electores.

Sobre este último particular debo decir, en primer término, que la referencia al tema de la participación no sólo es acertada sino también de obligado tratamiento en nuestro medio por responsabilidad intelectual, habida cuenta del fenómeno del abstencionismo.

En segundo término, debo indicar que la determinación de la participación política como derecho fundamental, derivable directamente en nuestro medio del artículo 98 constitucional, plantea un especial desafío que el autor enfrenta empleando técnicas epistemológicas provenientes del estructuralismo y la moderna teoría de la interpretación jurídica, lo cual encuentro muy digno de reseñar.

El segundo de los ensayos es una glosa de la legislación electoral española, cuyo principal mérito radica en extraer a partir de ella - y lo que no es fácil - una caracterización de los diferentes modelos de administración electoral que ha tenido España, y que comprende el intervalo que va desde la Constitución de Bayona hasta la Ley Orgánica nº. 5-1985 del Régimen Electoral General.

Como puede apreciarse, un trabajo ímprobo de frente a una legislación con institutos y técnicas harto particulares, que claro está tiene una vertiente histórica pero que procura en todo momento poner de relieve la naturaleza y la fenomenología de lo electoral, pese a los distintos acontecimientos justamente históricos que dan lugar a esa misma legislación y con ella a determinados modelos de administración electoral que se logra delinear.

Aprecio también de este segundo ensayo el ingenio con que se procura describir el objeto a que se enfrenta (la administración electoral española), así como la singular precisión que alcanza a la hora de proponer las conclusiones de rigor en relación con la forma de articulación del aparato electoral de frente a un contexto social que está dibujado con la nitidez suficiente como para entenderlo en sus funciones, en sus actos, en su organicidad y en el control a que finalmente lo sujeta el ordenamiento jurídico español.

Finalmente debo decir que todo lo anterior se expone en este segundo ensayo, con los indispensables matices históricos de fondo que dotan de movimiento a la exposición y que permiten situarla en un contexto que le da plena inteligibilidad a lo que el autor propone.

Dr. Luis Antonio Sobrado González
Presidente
Tribunal Supremo de Elecciones



ALFARO REDONDO, Ronald 2007, Informe Final “De elecciones y cuestionamientos a los resultados: el caso de los comicios costarricenses del 2006”, en Decimotercer Informe sobre el Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible, San José, Costa Rica: Programa Estado de la Nación.



Disponible en internet en:
<http://www.estadonacion.or.cr/Info2007/Ponencias/Fortalecimiento/De-elecciones-cuestionamientos-resultados.pdf>

¿Hubo fraude en las elecciones presidenciales costarricenses de 2006?. Esa interrogante motivó que el Programa Estado de la Nación encargara al politólogo Ronald Alfaro Redondo un estudio acerca de la fundamentación de los cuestionamientos que circularon al cabo de esos comicios. Por ende, el objetivo fundamental del informe es valorar la transparencia de las elecciones presidenciales de febrero de 2006, con base en un estudio detallado sobre la magnitud y gravedad de los errores electorales, a partir de la información de las juntas receptoras de votos.

El principal mérito del informe es su estrategia metodológica, que le permite formular un diagnóstico preciso y equilibrado. En primer término, el autor se ocupa en definir cuidadosamente algunos conceptos clave como fraude, inconsistencia o error, tarea indispensable para la rigurosidad investigativa, a la vez que evita el alargamiento conceptual y controla el riesgo de incurrir en generalizaciones falaces. Segundo, el informe identifica a las juntas receptoras de votos como unidad de análisis, lo cual propicia un amplio cotejo de toda la información generada por los organismos electorales ante los cuales se ejerce el sufragio. Además, el autor hace acopio de metodologías históricas y comparadas, de lo cual deriva criterios útiles para valorar lo sucedido en febrero de 2006. Finalmente, atendiendo a que el sistema electoral se asienta en una elaborada madeja de controles cruzados, el informe tiene el mérito de considerar todo el conjunto de materiales electorales, sin derivar conclusiones fragmentarias de uno sólo de ellos. En suma, el trabajo ofrece una visión completa e integradora acerca del número, motivos y magnitud de las inconsistencias de las elecciones, como base para su valoración crítica.

El informe se organiza en cinco apartados. La primera sección presenta la metodología empleada en el análisis. La segunda describe sintéticamente el sistema de controles del proceso electoral costarricense. La tercera examina con detalle los errores electorales registrados en las elecciones de febrero de 2006. La cuarta sección contiene una breve recopilación de la

información disponible sobre el impacto de los cuestionamientos en el clima de opinión pública. Por último, la quinta sección sitúa los cuestionamientos y errores electorales en una perspectiva histórica, mediante la comparación con lo acontecido en otros comicios y, en particular, en las elecciones de 1966, últimas en las cuales hubo situación similar en cuanto a lo estrecho de los resultados y a su cuestionamiento.

Según la investigación, de las 6.163 juntas receptoras de votos que funcionaron en febrero de 2006, un total de 233 incurrieron en errores en el manejo del material electoral. Entre los principales hallazgos del informe, cabe mencionar que la evidencia descarta la posibilidad de que las mesas con inconsistencias hayan sido ganadas mayoritariamente por un partido en particular, pues entre ellas el triunfo se distribuyó equitativamente entre los dos partidos con mayor votación a nivel nacional; en el 95% de las 233 juntas las inconsistencias se clasifican en categorías de menor riesgo; aún en las 15 juntas receptoras con inconsistencias de medio o alto riesgo, ningún elemento hace pensar que la balanza electoral se hubiera forzado a favor de algún partido; tampoco hay relación entre la integración partidaria de las mesas y el tipo de riesgo o inconsistencia reportada; por otra parte, se descarta que exista un patrón geográfico en la ubicación de las juntas con inconsistencias.

El autor concluye que no existe evidencia de una acción sistemática o presumiblemente dolosa que doblegara la voluntad de los electores en los comicios presidenciales de 2006 con la finalidad de dar ventaja a algún partido. Asimismo, concluye que la administración electoral garantizó el apego de los resultados electorales a las preferencias ciudadanas, aún en presencia de algunos errores cometidos por las juntas receptoras de votos y en medio de una situación de crispación debida al estrecho margen entre dos partidos. Desde una perspectiva crítica, al identificar en forma precisa las inconsistencias de los pasados comicios, el informe constituye un importante insumo en la inacabada tarea de mejorar la legislación, la capacitación y los mecanismos de control en las elecciones.

Hugo Picado León

ANEXOS







CIFRAS GENERALES Y DATOS RELEVANTES DEL REFERÉNDUM 2007

CONSULTA POPULAR SOBRE PROYECTO DE LEY: TLC DE ESTADOS UNIDOS CON CENTROAMÉRICA Y REPÚBLICA DOMINICANA

FECHA DE LAS ELECCIONES		DOMINGO 7 DE OCTUBRE DE 2007	
VOTANTES O ELECTORES		Padrón Electoral al 29 de junio de 2007	2.654.627
JUNTAS RECEPTORAS DE VOTOS	en centros de votación convencionales	1.967 centros (escuelas, colegios y salones comunales)	4.809
	en centros penitenciarios	17 centros (5.580 votantes)	17
	en hogares de ancianos	31 centros (1.705 votantes)	31
	en zonas indígenas	47 centros (25.031 votantes)	75
	TOTAL DE JUNTAS	hasta 700 electores por junta receptora	4.932
EQUIPARACIÓN DE CONDICIONES	Folletos en braille que contienen: Ley sobre la regulación del Referéndum, Reglamento para los procesos del Referéndum, Decreto de convocatoria a elecciones y el discurso del señor Magistrado Luis Antonio Sobrado (disponibles en la Biblioteca del TSE).		3
	Carteles de "Cómo se vota" en bribri, maleku, cabécar y guaymí, los cuales se incluyeron en las cajas de material electoral de las Juntas Receptoras de Votos ubicadas en poblaciones indígenas.		4.932
	Incluyó en las cajas de material electoral un kit de materiales: lupa, prensa, lapicero ergonómico, lámpara, plantilla en braille de la pregunta y respuesta de la papeleta.		4.932
	Plan piloto convenio con MEP y Municipalidad de San José: mejoramiento de centros educativos para accesibilidad (costo aproximado de ₡20.000.000,00).		11
IMPRESIÓN DE PAPELETAS	Total de papeletas producidas (por forma de producción de Imprenta) - incluye el 1%: 26.815 (Art. 26 Código Electoral).		2.798.700
	Muestras de papeletas.		278.650
	Excedente (mácula).		117.150
	Papeletas distribuidas a juntas receptoras (electores-padron electoral).		2.654.627
INFORMACIÓN 120	Llamadas efectivas recibidas del 07 de setiembre de 2007 al 07 de octubre de 2007.		472.275



DIFUSIÓN DEL PROY ÉNDUM POR PARTE DEL TSE	Resumen del TLC	Texto resumido sobre temas que abarca el TLC, preparado por el Programa Estado de la Nación, difundido en prensa escrita (ediciones completas de periódicos de circulación nacional), municipalidades, sede central y sedes regionales del TSE, para la población.	
	Debates sobre el TLC	Debates entre representantes de Sí y de NO, organizados conjuntamente con FLACSO y Canal 13, entre el 23 de agosto y 2 de octubre de 2007.	7
	Boletines de prensa	Comunicados de prensa y resoluciones a medios nacionales, regionales y agencias de noticias internacionales, entre agosto y setiembre de 2007.	50
	Conferencias de prensa	Conferencias de prensa organizadas por los Magistrados, entre agosto y setiembre de 2007.	20
	Consultas periodísticas	Vía telefónica, correo electrónico y personales, entre agosto y setiembre de 2007.	740
	Programas en TV	Microprogramas televisivos con SINART.	12
	Campaña publicitaria	Costo total de la pauta publicitaria.	¢68.053.290,00
	Actividades organizadas	Seminario Internacional, Seminario con fiscales de partidos políticos y observadores nacionales, Reunión con medios de prensa, Reuniones condirigentes del No y del Sí, Capacitación a auxiliares electorales y funcionarios del TSE para ser miembros de mesa, participación de funcionarios del TSE en charlas, conferencias, entrevistas, programas radiales y televisivos, emisión de Folleto informativo "ABC" del referéndum, difusión de datos e información en página web, etc.	
	Transmisión en vivo del escrutinio	Contrato con la empresa Amnet para transmisión continua por canal de cable y acceso en línea desde sitio Web del TSE.	
OBSERVADORES INTERNACIONALES		Invitados oficialmente.	22
		Visitantes.	118
		Organización de Estados Americanos (OEA).	64
		TOTAL	204
OBSERVADORES NACIONALES		Presentados al 7 de setiembre de 2007.	1.153
		Acreditados al 5 de octubre de 2007 (+ 180 extemporáneos).	1333
FISCALES DE PARTIDOS POLÍTICOS	Generales y de Mesa referéndum acreditados al 05 de octubre de 2007	44.680 presentados al 7 de setiembre de 2007 (+ 6339 extemporáneos)	51.019
	Generales escrutinio	Acreditados entre el 9 y el 16 de octubre de 2007 entre las 7:45 y las 18:15 horas	56



GUÍAS ELECTORALES	Guías y scout		2355
	Estudiantes y docentes		379
	Centros de votación atendidos		154
	Juntas receptoras de votos atendidas		1309
	Electores atendidos		685.340
	TOTAL DE GUÍAS		2.734
TRANSPORTE GRATUITO DE ELECTORES	Tiquetes	Entregados en todo el país.	20.029
REGISTRO DE PUBLICACIONES		240 personas jurídicas responsables (pendientes algunas investigaciones).	¢660.964.301,71
		196 personas físicas responsables (pendientes algunas investigaciones).	¢450.317.641,50
		96 medios de comunicación.	¢1.111.281.943,21



800 ELECTOR	Denuncias	Sobre propaganda (contra los medios televisivos, prensa y radio, así como distribución de todo tipo de propaganda: volantes, panfletos, calcomanías, banderas, gorras, camisetas, hojas sueltas, etc).	530
		Varias (no dar permiso en el trabajo para ir a votar, dinero a cambio del voto, vehículo con placa diplomática repartiendo propaganda, vehículos oficiales de alcaldes trasladando votantes y repartiendo propaganda, juntas receptoras no abiertas a las 06:00 horas, toldos obstruyendo el paso al centro de votación, no aparece en el padrón, fiscales no les permiten cumplir bien su función, instalación de equipos de sonido "tumbacocos", cierre de centros de votación antes de las 18:00 horas, fiscales sin acreditación, cerraron junta por conteo provisional, seguridad privada del movimiento del SI).	107
		Uso de bolígrafo.	17
		Transporte público.	15
		Cupones para combustible.	7
		Limitación para discapacitados.	5
		TOTAL	681
	Consultas varias	Varias (horario de votación, si es posible propaganda dentro del aula, cédulas caducas, posibilidad de votar con pasaporte, función de los fiscales, ley seca, ubicación de toldos, no aparece en el padrón, si era posible instalar equipos de sonidos, etc.).	40
		Sobre transporte público.	10
		TOTAL	50
	Consultas dónde votar		2.486
	TOTAL DE LLAMADAS		3.217



TRANSMISIÓN DE DATOS	recursos utilizados	Humano	3.320
		Faxes	45
		Computadoras	120
		Teléfonos	1.980
	Centros	En todo el país.	1.763
	Juntas transmitidas según primer corte del resultado preliminar	Desde las 18:00 horas del 07 de octubre hasta las 20:15:28 horas del 07 de octubre (tiempo de transmisión: 02 horas 15 minutos), con un 59.84% de participación .	73.5%
CUERPO NACIONAL DE DELEGADOS		Cantidad de delegados a nivel nacional.	766
GASTOS DEL REFERÉNDUM		Estimado al 22 de octubre de 2007, de un monto presupuestado de €1.500.000,00 aproximadamente.	€1.400.000,00



JUSTICIA ELECTORAL	DEMANDAS DE NULIDAD: 155 demandas interpuestas 214 juntas impugnadas	Cómputo de votos del acta de cierre del padrón registro estaba en blanco.	145
		Padrón Registro no estaba en el material electoral.	3
		Solicitud de certificación de las firmas en las papeletas de los miembros de mesa.	1
		Irregularidades varias.	3
		Acta de cierre del padrón registro y certificación de votos en blanco.	2
		Contra las actas de escrutinio del TSE, por no consignar motivos de nulidad de varios votos.	1
	DENUNCIAS: 6 denuncias interpuestas 261 juntas impugnadas	Contra miembros JRV por no anular el voto del Sr.Eugenio Trejos.	1
		Contra los miembros JRV- no firmar papeletas anuladas, solicita investigar a miembros y aplicar sanciones.	1
		Contra miembros JRV- entregar padrón registro en blanco y no consignar datos exigidos en Código Electoral, solicita investigar a miembros y aplicar sanciones.	2
		A esposa se le entregaron dos papeletas para sufragar y que, sobre esto, no se levantó registro alguno. También acusa la presencia de dirigentes del Sí dentro del centro de votación.	1
		Contra los miembros de las JRV por el presunto trasiego de material electoral entre esas dos juntas, solicita investigar a esos miembros, aplicar las sanciones y reabrir esas juntas para que se aclare lo sucedido.	1

INSTRUCCIONES PARA LOS AUTORES

Temas. La Revista de Derecho Electoral del Tribunal Supremo de Elecciones (en adelante, la Revista) publica trabajos preferiblemente originales de investigación y cuya temática de interés se centre en estudios sobre los fenómenos electoral y registral civil, desde perspectivas jurídicas, políticas y sociológicas.

Remisión de artículos. Los trabajos deben ser remitidos al correo electrónico bibliotecatse@tse.go.cr, el autor debe garantizar que es de su autoría y que su publicación no se encuentra comprometida en exclusividad con terceros. Cualquier reclamo al respecto será responsabilidad única del autor. Los documentos remitidos deben ser inéditos, no obstante, en caso de haber sido publicados con anterioridad en otro medio, deberá detallarse tal circunstancia. El autor acepta con el envío de su material, la publicación del trabajo en página electrónica de la revista, en formato de CD e impreso.

Formato. Es requisito que se entregue una copia en formato electrónico, elaborada en Microsoft Word para Windows 95 como mínimo, que incluya el título del artículo y el nombre del autor. El archivo electrónico debe presentarse de la siguiente forma: sin dividir palabras, texto justificado, destacados en cursiva o negrita, letra tipo verdana, número 12, espacio y medio. La extensión del trabajo no deberá superar las 40 páginas; quedará a criterio del Consejo Editorial excepcionar tal requisito.

Información general sobre el artículo y sus autores. La primera página del estudio incluirá el título, nombre del autor o autores, afiliación académica y laboral (breve currículum con los principales títulos y cargos), dirección de correo electrónico, presentación de un resumen en español no mayor a 200 palabras e indicación de palabras claves para su indexación bibliográfica.

Normas de edición:

Literatura consultada: las referencias bibliográficas se ordenarán alfabéticamente por el primer apellido, bajo el título de "Literatura consultada" y al final del original. Ejemplo:

LIBROS

Apellidos, Nombre. Título. Lugar de publicación : Editorial, año.

REVISTAS

Apellidos, Nombre. "Título del artículo". En: Nombre de la revista, vol. (núm.); pág.-pág., (meses, año).

REUNIONES, CONFERENCIAS, CONGRESOS

Nombre de la reunión, seminario o conferencia, (número, lugar, año). Título. Lugar de publicación : Editorial, año.

SITIOS WEB

Nombre del autor. "Título del trabajo". -Tomado de: dirección de internet, fecha completa y hora.

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

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

Revisión filológica. Los trabajos serán sometidos a la revisión filológica de rigor, cuya responsabilidad asume el Consejo Editorial.

Proceso de publicación. Se acusará recibo de todos los originales en el plazo de quince días desde su recepción. Los artículos y ensayos presentados serán sometidos a la revisión y aprobación del Consejo Editorial, quien se reserva el derecho de aceptarlos o rechazarlos. En caso de discrepancia se decidirá por mayoría simple.

Derechos de autor. El Consejo Editorial permite la reproducción parcial de los artículos publicados en la Revista, con la condición de que se indique la fuente y se respete la indicación de la autoría respectiva.

Advertencia. Cualquier incumplimiento de las presentes normas, será motivo para el rechazo del original remitido.

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

MISIÓN

Organizar y arbitrar procesos electorales transparentes y confiables, capaces por ello de sustentar la convivencia democrática, así como prestar los servicios de registración civil e identificación de los costarricenses.

VISIÓN

Ser un organismo electoral líder de Latinoamérica, tanto por su solvencia técnica como por su capacidad de promover cultura democrática.



Costado Oeste del Parque Nacional, Calle 15, Avenidas 1 y 3.
Central Telefónica: 2287-5555. Apartado: 2163-1000, San José.
www.tse.go.cr