

ISSN 1659-2808

NÚMERO

8

# Revista DERECHO ELECTORAL

TRIBUNAL SUPREMO DE ELECCIONES

San José, Costa Rica



SEGUNDO  
SEMESTRE  
2009

**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](http://www.tse.go.cr/revista/revista.htm)

Para consultas, sugerencias y publicaciones:

**[bibliotecatse@tse.go.cr](mailto: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

**Pag. 1**

### Autor invitado

Diálogo social y democracia deliberativa

Carlos Sojo

**Pag. 5**

### Aportes desde el TSE

La financiación de los partidos políticos en Costa Rica

Luis Antonio Sobrado González

**Pag. 23**

Relevancia de un registro electoral confiable en los procesos electorales costarricenses

Carlos Alberto Murillo Montoya

**Pag. 51**

Segunda ronda electoral

Gustavo Román Jacobo

**Pag. 67**

Posibilidad de brindar información contenida en la cédula de identidad a otras instituciones del Estado, concretamente, la fotografía

Juan Luis Rivera Sánchez

**Pag. 83**

Garantías constitucionales y principios democráticos en los debates político-electorales en Costa Rica

Arlette Bolaños Barquero

**Pag. 99**

### **Colaboraciones externas**

El Estado en su dimensión del filtro: un breve esbozo de la teoría del Estado

Ilka Treminio Sánchez

**Pag. 129**

Análisis crítico del sistema de remoción de autoridades edilicias en la jurisdicción electoral chilena

Carlos M. Rosales

**Pag. 149**

Un criterio propuesto para distinguir las competencias de control de la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia y del Tribunal Supremo de Elecciones en el caso de las normas sometidas a referéndum en Costa Rica

Alejandro Robles Leal

**Pag. 181**

Elecciones en España al Parlamento Europeo: unos comicios en clave nacional

Gema Sánchez Medero y Rubén Sánchez Medero

**Pag. 203**

Percepciones y representaciones de la democracia en las personas jóvenes adultas costarricenses

Eugenia Boza Oviedo y Luisa Ochoa Chaves

**Pag. 235**

### **Reseña bibliográfica**

Revista Mundo Electoral N° 5

Tribunal Electoral de Panamá

**Pag. 267**

### **Anexos**

Una bibliografía básica sobre la democracia contemporánea de Costa Rica

Jorge Rovira Mas, Johanna Rodríguez López y Ana Catalina Ramírez Abarca

**Pag. 271**

Disco Compacto con el Código Electoral



---

## PRESENTACIÓN

Con suma complacencia presentamos el octavo número de la Revista de Derecho Electoral, publicación semestral del Tribunal Supremo de Elecciones de Costa Rica, especializada en la divulgación de investigaciones, estudios y ensayos sobre la materia electoral, tanto desde la perspectiva jurídica como la propia de otras ciencias sociales. Todos los números precedentes circulan en formato electrónico e impreso, se encuentran en la base de datos Latindex y se insertan en la iniciativa de acceso abierto, por lo que su contenido está disponible de manera gratuita.

Este octavo número se caracteriza por la variedad de contenidos y enfoques mediante los cuales se analiza el fenómeno electoral. Cuenta con artículos de carácter teórico y otros predominantemente empíricos; algunos son textos de análisis jurídico, mientras que en otros se privilegian aproximaciones de la sociología, la ciencia política y la psicología social; hay artículos relativos al caso costarricense, pero otros se enfocan en países como Chile o España. La temática cubre un amplio espectro de la materia electoral, puesto que abarca desde cuestiones relativas al comportamiento electoral y al estudio de los partidos políticos, hasta el registro civil, pasando por la administración electoral, las competencias de los organismos electorales y también aspectos de teoría de la democracia.

En la sección “Autor invitado” contamos con el artículo del sociólogo y reputado académico costarricense Carlos Sojo, intitulado “Diálogo social y democracia deliberativa”, quien analiza algunos fundamentos para la construcción de una cultura donde el intercambio de criterios y la búsqueda de consensos se reflejen en el funcionamiento de las instituciones.

La sección “Aportes desde el TSE” cuenta con cinco trabajos. El primero de ellos, del Magistrado Luis Antonio Sobrado González, trata sobre “La financiación de los partidos políticos en Costa Rica”. Carlos Alberto Murillo Montoya es el autor del artículo sobre la “Relevancia de un registro electoral confiable en los procesos electorales costarricenses”. Gustavo Román Jacobo realiza un

análisis jurídico del instituto de la “Segunda ronda electoral”. Juan Luis Rivera Sánchez aporta su investigación sobre la “Posibilidad de brindar información contenida en la cédula de identidad a otras instituciones del Estado, concretamente, la fotografía”. Finalmente, Arlette Bolaños Barquero es autora del artículo sobre “Garantías constitucionales y principio democrático en los debates político-electorales en Costa Rica”.

En la sección “Colaboraciones externas”, contamos con un texto de Ilka Treminio Sánchez, sobre “El Estado en su dimensión del filtro: un breve esbozo de la teoría del Estado”. El investigador Carlos M. Rosales aporta un estudio sobre “La destitución de autoridades municipales en el sistema electoral chileno”. Alejandro Robles Leal es el autor del texto “Un criterio propuesto para distinguir las competencias de control de la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia y del Tribunal Supremo de Elecciones en el caso de las normas sometidas a referéndum en Costa Rica”. Gema Sánchez Medero y Rubén Sánchez Medero, son los autores del artículo denominado “Elecciones en España al Parlamento Europeo: unos comicios en clave nacional”. Finalmente, se publica un interesante trabajo de Eugenia Boza Oviedo y Luisa Ochoa Chaves, desarrollado bajo la metodología de grupos focales, sobre las “Percepciones y representaciones de la democracia en las personas jóvenes adultas costarricenses”.

La sección “Reseña bibliográfica” incluye la acostumbrada síntesis de contenidos de la “Revista Mundo Electoral” que publica el Tribunal Electoral de Panamá. En “Anexos” se incluye un disco compacto con el texto del nuevo Código Electoral promulgado en setiembre del 2009. Además, se adjunta “Una bibliografía básica sobre la democracia contemporánea en Costa Rica”, autoría de Jorge Rovira Mas, Johanna Rodríguez López y Ana Catalina Ramírez Abarca.

**San José, 3 de agosto de 2009**

***La Dirección***

*Autor*  
**INVITADO**

---





# Diálogo social y democracia deliberativa\*

Carlos Sojo\*\*

## Nota del Consejo Editorial

**Recepción:** 5 de junio de 2009.

**Revisión, corrección y aprobación:** 14 de julio de 2009.

**Resumen:** Dentro de los sistemas democráticos y, como un medio de desarrollo de la cultura democrática, el artículo analiza los procesos deliberativos, específicamente el proceso de diálogo social, en donde los ciudadanos acreditados tienen la posibilidad de expresar sus opiniones y que puedan ser tomadas en cuenta para la definición de preferencias o elección de políticas.

**Palabras claves:** Cultura democrática / Desarrollo de la democracia / Concertación / Participación ciudadana.

**Abstract:** Within the democratic systems, and as a means of developing a democratic culture, the article analyzes the deliberative processes, specifically the social dialogue process, where accredited citizens have the possibility to express their views and that they can be taken into account in the definition of preferences or policy elections

**Key words:** Democratic culture / Development of Democracy / To concert/ Citizen Participation.

---

\* Este artículo recoge cuestiones planteadas en nuestros estudios sobre procesos deliberativos en Brasil y Costa Rica, así como en la lectura de las experiencias nacionales y regionales recogidas en el volumen editado por Ada Piazzese y Nicolás Flaño (2006). *Diálogo Social en América Latina. Un camino hacia la democracia ciudadana*. Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo, BID.

\*\* Cuenta con una Maestría en Sociología por la Universidad de Costa Rica y un doctorado en Ciencias Sociales por la Universidad de Utrecht, Holanda. Desde el año 2000 es Director de la Sede Académica de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales en Costa Rica, donde además ha laborado como investigador desde 1989. Adicionalmente, fungió como miembro en el bienio 2005-2006 del Comité Científico del Comparative Research Program on Poverty (CROP) del Consejo Internacional de Ciencias Sociales.

## A MODO DE INTRODUCCIÓN

Lo propio de la democracia es la deliberación. La expresión puede resultar explicativa en su simplicidad, pero al mismo tiempo suficientemente ambigua como para no aportar claridad a la discusión.

Comencemos entonces por una afirmación lapidaria: el diálogo social es complemento de los medios parlamentarios institucionales en sociedades democráticas que procuran el fortalecimiento de la deliberación, como herramienta para la decisión sobre asuntos públicos. Con ello pretendemos contestar de partida uno de los argumentos que más frecuentemente se formulan para rechazar o eludir la necesidad de formas participativas de ampliación democrática. El argumento es que en las democracias la condición de ciudadanía activa se adquiere por medio de la representación de intereses y de su organización en discursos integrados por estructuras formales, partidos, que se diferencian en torno a parámetros ideológicos, territoriales, de clase, etc. La crítica a la participación se origina en la ponderación justa del riesgo de atomización y multiplicación de demandas sociales, de una parte, o de instalación de modelos neo-corporativos donde la fragmentación de intereses impedirá la consolidación de suficientes bases de integración social y de unicidad del sistema.

Preguntarse sobre la naturaleza de los procesos de Diálogo Social (DS) supone reconocer que lo característico de este fenómeno sociopolítico es su diversidad y su heterogeneidad. Los diálogos son procesos anclados en experiencias históricas y definidos por las dinámicas nacionales. En consecuencia, debe eludirse la tentación de establecer modelos para generalizar algunas semejanzas donde la riqueza de lo diverso es elemento central.

Conviene sin embargo intentar algún orden semántico principalmente orientado a dilucidar una preocupación central: los mecanismos que conducen a la ampliación de la participación social en los procesos de toma de decisiones no son una amenaza a las instituciones de la democracia representativa. Se trata de instrumentos complementarios orientados a mejorar la eficiencia de la gestión pública y atender las expectativas políticas de la ciudadanía.

Los DS son **ámbitos deliberativos**. Son espacios de discusión pública donde ciudadanos acreditados tienen la posibilidad de expresar sus opiniones y eventualmente incluirlas dentro de la negociación que conduce a la definición de preferencias y a la elección de políticas. Eventualmente, no todo espacio deliberativo tiene la intención de influir cabalmente en

el proceso de toma de decisión. Es por eso que, a los DS acuden actores que representan sectores sociales del ámbito no-gubernamental. Por ende, el grado de participación de actores gubernamentales es diferencial y no es requerido como condición.

Los DS son ámbitos de **jerarquía limitada**, donde la acreditación horizontal domina por encima de fórmulas tradicionales de administración del poder. Con frecuencia los mecanismos de diálogo presenten formas de organización y dirección que han sido acordadas de previo por las partes.

En el plano socio-territorial, los DS tienen una **vocación nacional y sub-regional**, mucho más acentuada que las formas transnacionales o regionales que puedan manifestarse. Este es un rasgo característico de los procesos de DS que enuncia su dependencia y su alcance político limitado. Empero, es importante reconocer la relevancia en el contexto actual, determinado por el establecimiento de acuerdos comerciales y de integración entre estados, de los mecanismos de DS pues pueden coadyuvar a la resolución de controversias y a la adopción de nuevas iniciativas más allá de los objetivos propiamente gubernamentales.

Para una amplia comprensión de los alcances de los procesos de DS es preciso contrastarlos con otras formas de participación social en la toma de decisiones. En primer lugar se distinguen de los parlamentos y de los Concejos Municipales y locales por el carácter no electoral de la acreditación de sus miembros. Esto significa que a los procesos de DS acuden “delegados” que pueden o no responder a agrupaciones sociales cuantitativamente representativas. De aquí se derivan ventajas y limitaciones de las formas de DS en relación con los parlamentos y los Concejos. En primer lugar se entiende que toda representación en el DS es corporativa en tanto los “delegados” expresan el punto de vista particular de la entidad o asociación de la que son miembros. A diferencia de los representantes electos que provienen de partidos políticos que a lo sumo distinguen circunscripciones territoriales, dentro de las que se representan intereses sociales heterogéneos. En segundo lugar, la acreditación delegada, en tanto no se rige por procedimientos de escrutinio electoral, es cuestionable y limitada en sus alcances. Podrá siempre argumentarse que determinados sectores están sub-representados o sobre-representados en el DS, aspectos que se examinarán con más detalle en los casos nacionales que componen este volumen y en los desafíos que enunciaremos líneas abajo.

En la retórica de los proyectos de desarrollo abundan las apelaciones a la “participación social” y a la celebración de “consultas” a la sociedad civil sobre determinados proyectos y

orientaciones de política. Es evidente que los DS son una forma de “participación” ciudadana en la toma de decisiones o en la identificación de preferencias, pero no son sinónimos. Para distinguirlos señalemos que la idea de “participación social” y “consulta ciudadana” se refieren a procesos acotados, a menudo referidos a la ejecución de proyectos de desarrollo específicos, son convocados por el donante o la institución financiera y establecen términos de referencia que enfocan el tiempo, el contenido y la intensidad de la participación. Todos estos son aspectos que no están contenidos en las experiencias que aquí hemos definido como DS.

Finalmente, los procesos de DS a menudo aspiran menos a la formación de consensos y más al establecimiento de acuerdos concertados. El consenso supone la aceptación tácita por parte de todos los participantes de una decisión determinada, lo que da lugar a la posibilidad del veto para cada uno de los delegados. Por el contrario la idea de concertación está más bien referida a la posibilidad de administrar acuerdos básicos sobre materias que pueden suscitar controversia pero que al mismo tiempo permiten espacios de consentimiento: por ejemplo puede haber acuerdo sobre la necesidad de ampliar inversiones públicas en áreas sociales, pero divergencias en relación con territorios prioritarios, destinos sectoriales o límites del aumento.

## DEMOCRACIA Y DELIBERACIÓN

La democracia supone la formación de voluntades colectivas legítimas sustentadas en el principio de soberanía popular. De acuerdo con la definición de Habermas (1999) pueden distinguirse dos grandes tradiciones respecto de la deliberación y el proceso democrático. En la primera, la comprensión liberal del proceso de formación de la voluntad democrática, se concentra la atención en la legitimación de los actos de poder que se realizan. Desde esta perspectiva se considera que el representante ejerce un poder delegado por el soberano y rinde cuentas sobre su usufructo; el ciudadano actúa comprometido con su propio interés individual, el Estado es *“concebido como guardián de la sociedad centrada en el subsistema económico”* (Habermas, 1999, p.239). En la segunda concepción, que denomina republicana, la formación de la voluntad democrática no sirve para legitimar un poder asignado sino para *“constituir”* un orden regulador, una comunidad ética –el Estado- (Ídem) donde las diferencias entre los ciudadanos se subordinan a la emergencia, por medio del diálogo de *“un consenso cultural de fondo”* (Ibíd., p.240.). Colocándose en medio del debate Habermas formula su propia propuesta que justamente denomina *“política deliberativa”*. Ella señala que la voluntad democrática se construye para *“la racionalización discursiva de las decisiones de un gobierno y de una administración sujetos al derecho y a la ley”*. (Ibíd., p.244.)

Las diferencias entre la concepción liberal y republicana de la democracia deliberativa quedan, en la visión de Habermas, sintetizadas así:

*“En concordancia con el republicanismo, la teoría discursiva coloca el proceso de formación de la voluntad y de la opinión políticas en el punto central, pero sin entender como algo secundario la constitución en términos del Estado de derecho; más bien, concibe los derechos fundamentales y los principios del Estado de derecho como una respuesta consecuente con la cuestión de cómo pueden ser institucionalizados los exigentes presupuestos comunicativos del procedimiento democrático”. (Ibíd, p.242.)*

El locus de las deliberaciones es dual, por un lado ocurre en la esfera parlamentaria y por otro en lo que Habermas llama *“la esfera política de la opinión pública”*. Esta esfera produce acuerdos sobre materias que exigen control y regulación social pero no actúa directamente. *“Desemboca”* en los ámbitos de decisión electoral y en las resoluciones legislativas que lo transforman en *“poder utilizable administrativamente”*. De ahí se deduce una visión de tres fuentes de integración social y regulación: el dinero (centrado en el derecho individual), el poder administrativo (referido a la centralidad de la norma) y la solidaridad. (Ibíd., p.243.)

Comprendida entonces como una interacción en la operación de mercados, poderes administrativos y opiniones públicas institucionalizadas, la integración social es un proceso complejo y dinámico. Pensando en América Latina, hay evidencia de límites de la integración producto del bienestar material detenido, e indudablemente las posibilidades de integración social legítima por vía de la administración ejecutiva y la gestión parlamentaria están frecuentemente sometidas a duras pruebas coyunturales y a una constante desconfianza pública. Es por ello que el momento para la construcción de nuevas bases de integración social parece propicio para estimular el diálogo político participativo. Se trata entonces de una vía deliberativa, centrada en el fortalecimiento de la solidaridad, para la construcción de procesos democráticos estables y para el fortalecimiento, concomitante, de las otras formas de integración social.

Pero es preciso todavía identificar de manera clara cuál es el entorno dentro del que transcurre la democracia deliberativa en el espacio público político que aquí entendemos como *“diálogo social”*.

## **BASES CONCEPTUALES DEL DIÁLOGO SOCIAL**

Los procesos deliberativos pueden adquirir distintas dimensiones, pueden conducir a distintos propósitos y pueden ser ejecutados por actores sociales diversos impulsados por motivos

en conflicto. Es útil en este sentido recuperar los argumentos de distintos autores sobre los procedimientos de la deliberación política a fin de aproximarnos a una comprensión operativa del diálogo social y de su utilidad para la construcción de acuerdos sociales y la influencia de políticas públicas.

Los argumentos señalados a continuación ilustran en general los procesos deliberativos que tienen lugar en un sistema social o en un régimen democrático y forman parte de un amplio debate de filosofía política sobre el proceso de formación de las decisiones públicas en las sociedades contemporáneas. Para los propósitos de este documento los utilizaremos como parámetros para la valoración de experiencias concretas de diálogo social.

Un buen punto de partida es la noción del *"comedimiento deliberativo"* propuesta por Bruce Ackerman (1998). Se trata de una precondition mínima para la discusión sustentada en el supuesto de que el acuerdo entre intereses distintos sea posible en algún sentido práctico, siempre y cuando las partes no insistan en las diferencias que los separan. Ackerman propone la *"represión selectiva"* de las respuestas morales consideradas verdaderas a los problemas públicos en procura de viabilizar la *"identificación de los supuestos normativos considerados viables por todas las partes"* (Ackerman, 1998, p.216). La propuesta de Ackerman conduce necesariamente a la identificación de los asuntos públicos que convocan la acción deliberativa y, más específicamente, a la identificación en su interior de aquellos ámbitos que puedan permitir un acuerdo razonable. Evoca también la importancia de la motivación inicial para el desenvolvimiento de dinámicas deliberativas. Indica a su modo los límites dentro de los cuáles algunas cuestiones pueden ser objeto de diferencias moralmente insalvables o puntos susceptibles de aceptación consensual. Sobre todo esto volveremos adelante.

En su ensayo a un completo volumen sobre *"democracia deliberativa"* John Elster (2001) propone un marco conceptual para la comprensión de los modos de construcción colectiva de las decisiones sociales. Los **procedimientos** pueden ser de acuerdo con Elster de tres tipos: a) la discusión, b) la negociación y c) el voto. La realidad de la formación de los acuerdos políticos a menudo supone interacción de los distintos componentes. En síntesis la discusión supone la posibilidad de una decisión consensual, la negociación un ejercicio distributivo de ganancias relativas y el voto la afirmación de las preferencias de la mayoría.

En segundo término, señala Elster, los contenidos del escrutinio o el intercambio son **preferencias** que están sujetas a tres *"operaciones"*, a) agregación que alude a la formación



de alianzas y a la votación; b) la transformación de las preferencias producto del proceso deliberativo (discusión) y c) la tergiversación que alude a la opacidad de las intenciones subjetivas en cualquiera de los procedimientos de toma de decisión. Respecto de los **motivos** de la decisión, los miembros del grupo pueden actuar impulsados por la razón (precondición de la discusión dice Elster en congruencia con el principio de renuncia selectiva de Ackerman), el interés (el motivo esencial del arquetípico ciudadano liberal) y la pasión.

Sin menospreciar las interacciones que en la vida real traslapan estas nueve dimensiones en el proceso decisivo o de formación de voluntades políticas, estamos entonces en condición de proponer que **los procesos de diálogo social aspiran a ser instancias de discusión, cuyo objetivo central es la agregación de preferencias basada en una motivación racional de las partes.**

Gráficamente podríamos ubicar la dinámica del diálogo social dentro de las distintas dimensiones de la política deliberativa así:

**Figura 1**  
**Bases de los modelos de deliberación de Elster**

	<b>Mecanismo decisional</b>	<b>Preferencias</b>	<b>Motivos</b>
<b>Diálogo Social</b>	Discusión	Agregación	Razón
<b>Decisión administrativa</b>	Negociación	Transformación	Interés
<b>Democracia delegativa</b>	Votación	Tergiversación	Pasión

Así la primera fila corresponde idealmente con el supuesto de los procesos de diálogo social, donde la aspiración al consenso induce la formación de demandas amplias y abarcadoras fundadas en el intercambio racional de argumentos entre las partes. Por supuesto los procesos de

diálogo así entendidos pueden introducir, en procura de su viabilidad, procesos de negociación y mecanismos de votación.

La segunda fila, en su expresión típica, enuncia la dinámica decisoria en los aparatos administrativos sometidos a una forzosa distribución de recursos fiscales, que condicionan la transformación de las demandas de las partes hacia soluciones políticas o financieramente posibles y que son impulsadas por los intereses de grupos que presionan. Aquí los grados de agregación y búsqueda de consensos sobre bases racionales son producto de las condiciones históricas y culturales de cada situación política.

La tercera fila por último es una abstracción de la forma de la democracia delegativa, especialmente centrada en la celebración periódica de comicios. Las preferencias de los actores son distorsionadas por una combinación de efectos mediáticos que señalan falsos dilemas para el escrutinio ciudadano. Los motivos de los actores sociales están fuertemente influidos por pasiones, que incluso se revierten contra el sistema electoral cuando este es incapaz de ofrecer respuestas sostenidas a las demandas de la población. El nivel de desarrollo de las instituciones política electoral, incluido los partidos políticos, es un indicador del grado de transparencia de las demandas sociales, de las preferencias de los actores, y del nivel de racionalización (con arreglo a fines) del debate político.

Con este enfoque tenemos una visión de cómo los proyectos de diálogo social interactúan con otras formas de formación de la voluntad política en las sociedades democráticas. Pero es importante avanzar un poco más en la definición de algunos rasgos operativos mínimos del proceso deliberativo en su modalidad de diálogo social. Para ello nos parece interesante recuperar un conjunto de postulados que Joshua Cohen sintetiza así: a) las deliberaciones se realizan por medio de argumentos que soportan razones e información, b) son inclusivas y públicas; c) están exentas de coerciones externas; d) no toleran coacciones internas que disminuyan la igualdad de los participantes; e) procuran un acuerdo racional cuyo alcance puede prolongarse indefinidamente, pero que debe concluir con un acuerdo mayoritario; f) son atingentes a todas las materias que puedan regularse en el interés público y g) pueden incluir el cambio de las actitudes y preferencias *“prepolíticas”* referidas por ejemplo al carácter de la nación. (Habermas, 2001, p.382-383).

## EL CONTEXTO DE LA POLÍTICA DELIBERATIVA EN AMÉRICA LATINA

Ante experiencias de DS es frecuente escuchar críticas en torno a los peligros de restauración de formas autoritarias de participación que, impelidas por un espíritu igualitario y plural, han conducido en la historia reciente a incruentas prácticas políticas, absolutamente distantes de la democracia. El riesgo de la representación auto-asumida o delegada por un poder superior es real. Por ello es preciso distinguir plenamente la capacidad de las dinámicas de DS para fortalecer el proceso democrático. En tal dirección es importante establecer distancia respecto de ciertas “verdades”, razones incontrovertibles que en la práctica política no resultan tanto. Es preciso reconocer que no todo acto o toda expresión de la gestión representativa es “democrática” *ex ante*. Es decir que debe cuestionarse la presunción normativa de que el acto futuro de los gobernantes electos, los representantes, estará siempre legitimado por su condición electoral independientemente de su contenido. De hecho los problemas de la gobernabilidad democrática en América Latina están frecuentemente relacionados con la erosión de la confianza ciudadana en los dirigentes políticos, después de que transcurrido el compás de espera post-electoral, los rendimientos sociales de las decisiones políticas resultan negativos para amplios conjuntos de la población.

La representación política se ejerce en América Latina en condiciones de limitada consolidación institucional producto de la confluencia de un abigarrado conjunto de factores. Unos de orden interno, político, tienen que ver con los *déficit* de representación producto de la ampliación de la distancia entre los partidos políticos y los intereses sociales. No hay partidos si no existe capacidad de transmisión de intereses sociales colectivos. No obstante en la región han proliferado mandatos electorales exitosos que responden a aspiraciones personales de los candidatos o a expectativas de reelección de oficiales en servicio, proceso que algunos han denominado partidocracia o profesionalización de la política. Otros factores internos, tienen que ver con la disminución del ámbito de decisión sujeto a escrutinio democrático. Es así con la derivación tecnocrática que ha limitado, entre otras cosas, la discusión política de las opciones de reforma económica.

Hay factores externos a la política nacional que limitan la calidad de la representación. Principalmente aquellos que tienen que ver con la des-territorialización de procesos económicos y sociales en el contexto de la globalización. Los flujos de inversión financiera, son el ejemplo más clásico de procesos externos que disminuyen el campo democrático de elección y afecta,

por sus consecuencias, el nivel de legitimación de los Estados. Cuando los calificadores de riesgo definen una situación de alto riesgo se genera una espiral de acontecimientos que puede tener graves implicaciones para la calidad de la vida democrática. Incluso en condiciones de bonanza, un tipo de dinamismo económico altamente concentrador de los ingresos, tampoco contribuye a fortalecer el entusiasmo ciudadano por el funcionamiento de los sistemas políticos. La razón en última instancia es que el escrutinio electoral concierne representantes políticos y no modelos de crecimiento. De ahí el juicio negativo a la democracia que indicadores como Latino-barómetro registra con regularidad.

Otros factores externos aparecen asociados a la incorporación de prácticas criminales y actos de corrupción en la forma cotidiana de la gestión pública, en todos los niveles de decisión. Por estas razones la representación política en las sociedades latinoamericanas muestra en la actualidad importantes deficiencias que no permiten establecer una simple sinonimia entre representación y democracia. Como tampoco es posible afirmar que las experiencias de DS suponen lesión a la forma representativa del régimen democrático. Por ello tanto los sectores de la sociedad civil, del ámbito político, de la cooperación internacional y de los organismos multilaterales han observado la necesidad de ampliar los lugares donde se discuten los asuntos públicos. Cuando estos diálogos tienen relación estrecha con proyectos locales o específicos, no parecen suscitar ninguna preocupación en relación con el carácter del régimen político. Sin embargo, cuando desbordan los límites locales y de proyectos y se localizan en discusiones estratégicas de alcance nacional emerge la preocupación por la duplicación de funciones y la competencia con las instituciones del régimen representativo.

Por una parte es clara la necesidad de ampliar el espectro deliberativo, tanto en espacios como en actores, ante la debilidad de las instituciones democráticas en la actualidad de América Latina. Por otra parte, es evidente que el vínculo legislativo y partidario es una condición indispensable para el buen desempeño de experiencias de DS. Eventualmente toda forma de DS se vinculará con las prácticas y los intereses de partidos políticos y parlamentos. Y aunque es evidente que la ciudadanía todavía otorga respaldo electoral a los partidos y con ello garantiza la continuidad institucional mínima, es también claro que los partidos y parlamentos no muestran demasiado interés ni confianza en los mecanismos de DS.

El desarrollo de experiencias futuras de DS deberá tener en cuenta estos factores a fin de mejorar la calidad de la gestión representativa en los partidos políticos y en los parlamentos.



Tres caminos se muestran prometedores en la interacción necesaria entre deliberación civil y política, entre DS y democracia representativa. En primer lugar los partidos políticos pueden beneficiarse de los efectos positivos de las discusiones que tienen lugar en las experiencias de DS. En los últimos años la dinámica partidaria ha quedado en mucho relegada a cuestiones electorales, mientras que las tareas de la alta política (la definición de estrategias de largo plazo producto del encuentro de intereses y posiciones divergentes) han quedado relegadas a prácticas marginales. Por esa razón una parte importante de los esfuerzos de DS ha estado localizada en la definición de horizontes estratégicos de largo plazo, proyectos de nación o de país, acuerdos nacionales. Los partidos pueden tomar parte activa de estas prácticas y no solamente adoptar los avances generados por las experiencias de DS sino contribuir a un mejor decantamiento de sus condiciones de viabilidad. Especialmente considerando que entre sus filas se encuentran personas que han ejercido el poder y que conocen de primera mano los alcances y las limitaciones de la gestión pública.

Los parlamentos, en segundo lugar, pueden aprovechar los avances de los procesos de DS en la “elección” de caminos o proyectos que cuentan con posibilidades importantes de apoyo social. A menudo las experiencias de DS dibujan una agenda de prioridades que puede, o no, coincidir con el conjunto de cuestiones llevadas al conocimiento de los parlamentos. Pero la incorporación de tales agendas en la corriente legislativa puede favorecer la valoración ciudadana sobre el quehacer parlamentario. Hay ventajas entonces en la formación de consensos previos fuera del ámbito parlamentario, así como en las ganancias de legitimidad producto de la incorporación en la iniciativa parlamentaria de cuestiones formuladas en ámbitos de sociedad civil.

Finalmente, los procesos de DS pueden apoyar las acciones del Poder Ejecutivo creando condiciones para la evaluación y monitoreo social de estrategias de desarrollo y la calidad de su implementación.

## **DIÁLOGO SOCIAL: ELEMENTOS PARA UNA HOJA DE RUTA**

La convocatoria y la ejecución de procesos de DS no es una decisión sin consecuencias. Abrir el ámbito deliberativo para trascender prácticas legislativas y partidistas donde la discusión abierta y el ánimo negociador y conciliador no están siempre presentes, puede ser una acción complicada para gobiernos habituados a limitado escrutinio e interacción con la ciudadanía. Pero las ganancias potenciales en el corto y en el largo plazo pueden ser muchas, especialmente

en el fortalecimiento de mecanismos institucionalizados de solución de conflictos que mitiguen la recurrente tensión que conduce al debilitamiento de los mandatos gubernamentales.

El equilibrio y la ponderación son tácticas oportunas para el fortalecimiento de mecanismos de DS. Una sobre convocatoria puede conducir a la pérdida de valor real, disminuir el interés de los actores relevantes para tomar parte en los procesos o impedir que los mismos avancen efectivamente, más allá de los ejercicios puramente retóricos en los que terminan algunas de estas experiencias. Demasiadas expectativas en los resultados de los procesos de DS pueden también conducir a la ampliación de los riesgos de frustración especialmente debido a las dificultades ya comentadas para encadenar los procesos de DS con las decisiones prácticas de legisladores y gobernantes.

Tres aspectos pueden ser de particular relevancia en la ponderación de los desafíos para el fortalecimiento de los DS y su capacidad de contribuir a la toma de decisiones y al fortalecimiento de la democracia. Primero la delicada articulación de costos y objetivos de las iniciativas de DS. Segundo la necesidad de controlar tendencias anómicas hacia la revolución de las expectativas y la sobrecarga de demandas al Estado. Tercero, la necesidad de contención del riesgo de que los DS sean cooptados por minorías con poder.

Las cuestiones del costo y del propósito de los DS no son triviales. Lo barato, posiblemente, será precario en su contribución. Más allá del tiempo que dediquen los delegados a sus funciones en el DS es poco probable que las contribuciones para su desenvolvimiento puedan desprenderse de la dependencia de las organizaciones gubernamentales y la cooperación internacional. Es importante ampliar la convicción entre los Estados de que los costos del DS son inversiones rentables para mejorar la calidad del proceso de decisión y por esa vía para fortalecer la legitimidad social de las acciones gubernamentales. El problema es que llevados más allá de la discusión general sobre posiciones y visiones del futuro del país, que no implican mayores necesidades de información, los procesos de DS empiezan a complicarse en costo y operación conforme se reduce su alcance y se avanza hacia implicaciones prácticas más inmediatas. La necesidad de información, criterios técnicos, y tiempos de debate puede conducir a una exponencial ampliación del costo.

La segunda cuestión alude al problema esencial de la gobernabilidad democrática como es el vínculo entre expectativas y demandas sociales y respuestas públicas. Desde la formulación inicial de la propuesta de la Comisión Trilateral sobre la ingobernabilidad de las democracias en

los años setenta, la cuestión de la sobrecarga de demandas al Estado ha ocupado buena parte de la atención de aquellos encargados de formular políticas. Ello no es menor cuando en la actualidad domina la creencia que el mantenimiento de los equilibrios fiscales, primordialmente logrado por medio de políticas austeras en el gasto, supone una cuidadosa ponderación de las necesidades sociales que pueden ser satisfechas con recursos fiscales.

Los procesos de DS no siempre conducen al aumento de las expectativas sociales sino que eventualmente estimulan la ampliación de la “voz” de los distintos actores, y le otorgan una oportunidad para expresarla. Es evidente que la demanda social formulada crea una expectativa de satisfacción, pero también es claro que en el “juego” democrático el equilibrio no se logra por medio de la atención exhaustiva de todas las necesidades, sino del procesamiento democrático de las mismas. El Estado no puede satisfacer todas las expectativas sociales, pero debe dejar clara constancia de que todas aquellas que son legítimas tienen posibilidades de ser satisfechas en el tiempo.

Por ello es esencial la concurrencia de los siguientes tres ingredientes en las prácticas de la administración de decisiones en asuntos de política pública. Primero, el imperativo del reconocimiento de la pluralidad de actores y necesidades sociales. Los Estados que solamente reaccionan al acuerdo corporativo tripartito, asociado al mundo del trabajo, están dejando de lado problemáticas y colectividades sociales cada vez más relevantes para los propósitos de desarrollo y equidad. Ignorar, o no ofrecer horizontes razonables de satisfacción de necesidades sociales relacionadas con género, etnia y raza, edad, creencias religiosas, no permite mejorar la confianza ciudadana en las decisiones públicas. Ignorar esa pluralidad no hace desaparecer tales necesidades sociales; incorporarla gradual y activamente en el marco de decisión e institucional es una forma de consolidar la democracia y modernizar el Estado. Los procesos de DS son espacios privilegiados para revelar tales cuestiones.

Segundo, los mecanismos de decisión en su conjunto y los procesos de DS en particular, deben ser transparentes a la ciudadanía. Lo más dañino para la democracia no es el resultado de acciones distributivas siempre complejas y limitadas, sino la ignorancia ciudadana sobre el procedimiento aplicado para llegar a una decisión. El conocimiento previo de los ciudadanos sobre los aspectos que involucra una decisión de política pública, desde la definición del problema a atender hasta la asignación presupuestaria y el monitoreo de los resultados de la política, es esencial para el fortalecimiento de la confianza en la política. Los mecanismos de DS ofrecen condiciones óptimas para ampliar la transparencia de la función pública porque

suponen una suerte de entrenamiento de actores sociales y líderes en asuntos de interés general. Se pueden convertir en instrumentos de verificación, en espacios para la rendición de cuentas, en complemento de ámbitos institucionales representativos constituidos. En este sentido, los DS contribuyen a redefinir la cuestión de la rendición de cuentas. Además, pueden convertirse en un instrumento para pasar de la práctica actual (la entrega unilateral de información sobre decisiones y políticas públicas por parte del Estado), a un intercambio más horizontal donde la población tiene poder de interpelación. De ello se sigue, que mayor transparencia y mejoramiento de los mecanismos públicos de rendición de cuentas, pueden avanzar mejor en consonancia con el fortalecimiento o la instalación de mecanismos de DS.

Todos estos factores están asociados a un tercer elemento que se refiere a la información a disposición de la sociedad para comprender los problemas que afronta, las opciones para enfrentarlos y las decisiones gubernamentales. En general los gobiernos informan de diversas maneras a la ciudadanía sobre su quehacer. Sin embargo hay importantes deficiencias en la entrega de información útil para la toma de decisiones. Este tipo de información no se refiere solamente a resultados positivos de gestión de políticas públicas (centro de la oferta de información de los gobiernos) sino particularmente a metas no cumplidas, obstáculos para la gestión, problemas no resueltos. La existencia de mecanismos estables e institucionalizados de DS crea condiciones favorables para el mejoramiento del flujo y la calidad de información entregada por el Estado a la sociedad, así como puede ampliar notablemente la capacidad ciudadana de uso de los informes públicos.

Es relevante destacar en el análisis de los desafíos futuros para los procesos de DS en el continente, el control de los riesgos de cooptación autoritaria de los mismos. Es evidente que los mecanismos de DS están sujetos a procesos imperfectos de selección de delegados. Por esta razón, y partiendo del reconocimiento de esa condición original, parece importante advertir que en esta materia lo esencial es la multiplicación y no la agregación. Se tiende a pensar que la proliferación de espacios de DS disminuye su validez y su eficiencia en los procesos políticos, pero aún cuando ello pueda ser cierto para circunstancias sociales e históricas concretas, en términos generales puede ser un buen recurso para enfrentar los límites de la selección imperfecta. La proliferación de mecanismos de DS permitirá crear condiciones de especialización sectorial, acordes con las divisiones administrativas que organizan las políticas públicas por ejemplo; puede al mismo tiempo permitir una mejor distribución de las delegaciones sociales, disminuyendo las tendencias menos democráticas a la representación corporativa. Del mismo modo, aceptar que la dinámica de DS puede ser amplia y sectorial, permite plantearse la

importancia de la cuestión territorial, dando cabida a la emergencia de sistemas locales de DS donde los asuntos sometidos a la discusión convocan comunidades territorialmente definidas con arreglo a parámetros diferentes de los establecidos en el seno de los gobiernos locales o los sistemas regionales de planificación.

La cuarta cuestión, finalmente, se relaciona con la expansión de la ética del diálogo social en todo orden de acciones orientadas a la transformación humana. Los prerrequisitos éticos del diálogo son consustanciales a la democracia, y por lo tanto requerimientos para la convivencia pacífica. El reconocimiento de los otros, de sus intereses diferentes, de sus necesidades distintas puede convivir con la idea de que en tal diversidad, y no en su ignorancia o en la imposición de razones parciales de homogeneización social, reside la construcción de ciudadanía y comunidad. La convivencia en la diversidad, la identificación del interés común entre todo orden de necesidades sectoriales y concretas, tales los logros de una ética del diálogo que afirma la inclusión social y la estabilidad democrática. Y como es ya innegable, la equidad y la libertad política son esenciales para el crecimiento económico y el bienestar material.

## A MODO DE CONCLUSIÓN

En la hora actual América Latina está convocando a las instituciones tradicionales de la democracia formal a ejercicios extremos. Tres momentos pueden registrarse de modo general: en la primera fase los partidos políticos, beneficiarios del bono legitimatorio del retorno a la democracia se orientaron hacia formas partidocráticas, donde el partido y no la sociedad representada, se convirtieron en el medio y fin del ejercicio de la política. Agobiados por la volatilidad del crecimiento económico, la persistencia de desafíos de inclusión social y la ausencia de mecanismos renovados de movilidad social, desorientados en el escenario ideológico de la posguerra fría, los partidos comenzaron a perder sus referentes programáticos y se organizaron cada vez más en relación con liderazgos personalistas de circunstancia. Por eso no es de extrañar el retorno de los dictadores y militares golpistas al poder ahora por medios electorales. Se pasa así de liderazgos partidocráticos a liderazgos carismáticos. El último capítulo de esta zaga, ahora sí contraria a los principios de la deliberación democrática y la democracia representativa, es lo que podríamos llamar el imperativo constitucionalista impulsado por diversos gobiernos. No está claro qué tipo de constituciones puede salir de escenarios políticos cooptados por un mosaico de corporaciones, sin partidos políticos en algunos casos y con referentes ideológicos difusos.

Este no es entonces un momento fácil para la convocatoria de espacios deliberativos de diálogo social. La Asamblea Constituyente sin partidos políticos parece ser la última victoria del péndulo en el continuo representación-acción directa. Lo que no parece es una clara evolución en sentido democrático.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Ackerman, B. (1998). "¿Por qué dialogar?". En: *Metapolítica*, 2(6):207-222.

Elster, J., comp. (2001). *La Democracia Deliberativa*. Barcelona: Gedisa.

Habermas, J. (1999). *La Inclusión del Otro. Estudios de Teoría Política*. Barcelona: Paidós.

Habermas, J. (2001). *Facticidad y Validez*. Madrid: Trotta.



*Aportes*  
DESDE EL TSE





# LA FINANCIACIÓN DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS EN COSTA RICA\*

Dr. Luis Antonio Sobrado González\*\*

Nota del Consejo Editorial

**Recepción:** 30 de abril de 2009.

**Revisión, corrección y aprobación:** 16 de junio de 2009.

**Resumen:** El fenómeno del financiamiento estatal a los partidos políticos en Costa Rica, se produce mediante una enmienda a la Constitución en 1956, así como el reembolso -por parte del Estado- de aquellos gastos susceptibles de ser legalmente justificados y que se originan de la participación de los partidos políticos en los procesos electorales para la elección de miembros del Poder Ejecutivo y Legislativo. Esta contribución estatal del artículo 96 de la Constitución Política aplica, únicamente, a los partidos políticos inscritos a escala nacional y provincial. El sistema costarricense de financiamiento público ha generado posiciones diversas, por lo que se prevén oportunidades de cambios sustanciales para esta materia, en la legislación electoral.

**Palabras Claves** Contribución Estatal / Contribución Privada / Partidos Políticos / Reformas Electorales.

**Abstract** The public funding of political parties phenomenon in Costa Rica, is the result of a constitutional amendment in 1956, as well as the reimbursement -by the State- of any expenses that can be legally justified and originated in the political parties' participation in the electoral processes for the election of members to the Executive and the Legislative Branches. This public contribution of Article 96 of the Political Constitution, only applies to the political parties registered at the national and the provincial scale. The Costa Rican public funding system has generated various positions, thus opportunities can be foreseen for substantial changes in this electoral legislation subject.

**Keys Words:** Public Contribution / Private Contribution / Political Parties / Electoral Reforms.

---

\* Este artículo fue elaborado para un estudio sobre financiamiento de la política en América Latina, coordinado por IDEA Internacional y la OEA, que será publicado próximamente.

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

Costa Rica fue el segundo país de América Latina en introducir el financiamiento público de los partidos políticos, lo que se produce en 1956 con la reforma del artículo 96 constitucional dispuesta por ley N° 2036 del 18 de julio;<sup>1</sup> momento a partir del cual se prevé que el Estado reembolse, luego de celebrados los respectivos comicios, *“los gastos en que incurran los Partidos Políticos para elegir los miembros de los Poderes Ejecutivo y Legislativo”*.

Esa enmienda constitucional, en su momento se justificó alegando que el subsidio era necesario para paliar la influencia en la política de los grupos de poder económico y para garantizar la equidad de la contienda electoral. El mecanismo resultante –que tiene como antecedente la legislación promulgada en 1954, que ordenó el pago de las deudas contraídas por los partidos contenientes en la elección del año anterior, y de acuerdo con la votación obtenida en la misma– vino a sustituir la vieja práctica, prohibida por el constituyente de 1949, de cancelar las deudas del partido triunfante mediante deducciones salariales a los funcionarios públicos.<sup>2</sup>

Otras reformas al mismo numeral constitucional de gran relevancia fueron las operadas por las leyes N° 4765 y 7675 de 17 de mayo de 1971 y 2 de julio de 1997, respectivamente.

La primera autorizó la *“financiación previa de los gastos que demanden las actividades electorales de los partidos políticos”*, lo que *“... transformó la naturaleza de la subvención de ser un reembolso postelectoral a ser, en lo fundamental, un instrumento de financiamiento preelectoral”*.<sup>3</sup>

La segunda dispuso que el financiamiento público no sólo se destinará a cubrir los gastos que genere la participación de los partidos políticos en esos procesos electorales, sino también a satisfacer sus necesidades de capacitación y organización política; además, introduce la regla constitucional según la cual las contribuciones privadas a los partidos estarán sometidas al principio de publicidad y se regularán por ley.

1 Uruguay lo había hecho en 1928.

2 *“Ya en 1910, durante la primera administración de don Ricardo Jiménez, el partido triunfante emitía una circular dirigida a los empleados públicos con el fin de que autorizaran la deducción de parte de su salario para cancelar las deudas contraídas por el partido durante la campaña electoral. Con algunos altibajos la práctica devino en norma, siendo finalmente extirpada del sistema mediante la escueta declaración aprobada por los constituyentes de 1949: Artículo 96.- El Estado no podrá hacer ni permitir que se haga deducción alguna en las remuneraciones de los servidores públicos para el pago de deudas políticas”* (Kevin Casas, *“Contribución estatal a los partidos políticos en Costa Rica: apuntes sobre sus efectos en la dinámica del sistema de partidos”*; en: *La democracia de Costa Rica ante el siglo XXI*, San José, Universidad de Costa Rica, 2001, pág. 308-309).

3 *Ibid.*, pág. 309.

En la actualidad el tema del financiamiento partidario está regulado en el artículo 96 de la Constitución Política y en el Código Electoral, ley N° 1536 del 10 de diciembre de 1952 y sus reformas; cuerpo legal que contiene un título décimo (art. 176 a 194) denominado “De la contribución pública y privada para financiar los gastos político-electorales de los partidos políticos”, resultando también relevantes sus numerales 57 bis, 58 incisos k) y m), 85, 85 ter y 87. Esas normas constitucional y legales se complementan con el siguiente desarrollo reglamentario: el “Reglamento sobre el pago de los gastos de los partidos políticos”, promulgado por el Tribunal Supremo de Elecciones (TSE) y publicado en La Gaceta N° 122 del 26 de junio de 1997 –al que en adelante nos referiremos como “Reglamento TSE”–; el “Reglamento sobre el pago de los gastos de los partidos políticos” de la Contraloría General de la República (CGR), La Gaceta N° 236 del 7 de diciembre de 2001 –en adelante “Reglamento CGR”–; y el “Reglamento para la inscripción de empresas dedicadas a elaborar encuestas y sondeos de opinión de carácter político electoral” del TSE, La Gaceta N° 189 del 2 de octubre de 1997.

En Costa Rica, de acuerdo con ese marco normativo, rige el modelo mixto de financiamiento de los partidos políticos. Sus patrimonios se alimentan entonces de:

- Las sumas que perciban a título de contribución estatal, que es la forma en que se denomina el financiamiento público directo.
- Las contribuciones, donaciones o aportes de sus miembros y simpatizantes.
- Los “bienes y recursos que autoricen sus estatutos y no prohíba la ley” (art. 57 bis del Código Electoral), dentro de los que podrían contemplarse los derivados de cualquier negocio jurídico o actividad económica privada de carácter lícito (así precisado en la resolución N° 2476-E-2003 del TSE).<sup>4</sup>

4 La presente resolución y las demás que se citan en este trabajo pueden ser consultadas en el sitio Web del TSE ([www.tse.go.cr](http://www.tse.go.cr)). Éstas cobran gran importancia en la realidad política y normativa costarricense, de modo general, dada la singular potencia hermenéutica de la que goza el TSE, el cual produce jurisprudencia electoral no sólo a partir de las interpretaciones legales reiteradas y concordantes que –expresadas a modo de *ratio decidendi*– surjan del conjunto de sentencias que dicte para resolver las controversias electorales (concepto tradicional de jurisprudencia). La jurisprudencia electoral costarricense también nace de las declaraciones interpretativas formuladas por el TSE al margen de cualquier controversia concreta y cuyo valor es similar a la “interpretación auténtica” de origen parlamentario; es decir, producen una doctrina legal sin necesidad de reiteración de pronunciamientos y que resulta vinculante *erga omnes* desde su adopción. Así sucede porque, al momento de reconocerle la Constitución a la Asamblea Legislativa la potestad de interpretar auténticamente la ley, se aclara: “salvo lo dicho en el capítulo referente al Tribunal Supremo de Elecciones” (art. 121); restricción parlamentaria que cobra sentido a la luz del artículo 102, inciso 3), constitucional, que encomienda a ese Tribunal “Interpretar en forma exclusiva y obligatoria las disposiciones constitucionales y legales referentes a la materia electoral”. De conformidad con el artículo 19 inciso c) del Código Electoral, dichas declaraciones interpretativas proceden a solicitud de los miembros del comité ejecutivo superior de los partidos políticos inscrito e, incluso, en forma oficiosa.

De seguido se analizará de manera separada el régimen de la contribución estatal y el de las contribuciones, donaciones o aportes.

Antes de ello, sin embargo, conviene dejar establecidos tres asuntos de importancia.

En primer lugar, que en la legislación costarricense no existen mecanismos de financiamiento público indirecto. Tampoco topes o límites a los gastos de campaña; ciertamente existen restricciones sobre las erogaciones de este tipo susceptibles de reembolso estatal (como, por ejemplo, que sólo es justificable la propaganda producida a partir de la convocatoria electoral), pero nada impide que se efectúen con cargo al financiamiento partidario privado – máxime que el artículo 79 del Código Electoral dispone que los partidos políticos tienen derecho a hacer, en cualquier tiempo, toda clase de propaganda, inclusive electoral–.

En segundo lugar, que la última reforma legal de importancia se produjo en el año 1996 (la ley N° 7653 de 28 de noviembre dispuso una modificación sistemática del título décimo del Código Electoral); luego sólo se registran dos enmiendas de menor importancia, acordadas en el 2001 (ley N° 8119 de 5 de julio y N° 8123 de 31 de julio).

Por último, que la Asamblea Legislativa se encuentra actualmente tramitando un proyecto de nuevo Código Electoral (expediente N° 14.268, dictaminado favorablemente por la Comisión Especial de Reformas Electorales y Partidos Políticos el 18 de noviembre de 2008), que se basa en una propuesta presentada a discusión por el TSE en el año 2001; sus preceptos contienen cambios muy relevantes en el tema que nos interesa, los que se analizarán más adelante.

## I. FINANCIAMIENTO PÚBLICO DIRECTO

Las reglas fundamentales del financiamiento público de los partidos políticos, que en el medio costarricense se denomina contribución estatal, aparecen consignadas en el numeral 96 de la Constitución Política, el cual estipula:

*“Artículo 96.- El Estado no podrá deducir nada de las remuneraciones de los servidores políticos para el pago de deudas políticas.*

*El Estado contribuirá a sufragar los gastos de los partidos políticos, de acuerdo con las siguientes disposiciones:*

*1. La contribución será del cero coma diecinueve por ciento (0,19%) del producto interno bruto del año trasanterior a la celebración de la elección para Presidente,*

*Vicepresidentes de la República y Diputados a la Asamblea Legislativa. La ley determinará en qué casos podrá acordarse una reducción de dicho porcentaje. Este porcentaje se destinará a cubrir los gastos que genere la participación de los partidos políticos en esos procesos electorales, y satisfacer las necesidades de capacitación y organización política. Cada partido político fijará los porcentajes correspondientes a estos rubros.*

*2. Tendrán derecho a la contribución estatal, los partidos políticos que participaren en los procesos electorales señalados en este artículo y alcanzaren al menos un cuatro por ciento (4%) de los sufragios válidamente emitidos a escala nacional o los inscritos a escala provincial, que obtuvieren como mínimo ese porcentaje en la provincia o eligieren, por lo menos, un Diputado.*

*3. Previo otorgamiento de las cauciones correspondientes, los partidos políticos tendrán derecho a que se les adelante parte de la contribución estatal, según lo determine la ley.*

*4. Para recibir el aporte del Estado, los partidos deberán comprobar sus gastos ante el Tribunal Supremo de Elecciones.*

*Las contribuciones privadas a los partidos políticos estarán sometidas al principio de publicidad y se regularán por ley.*

*La ley que establezca los procedimientos, medios de control y las demás regulaciones para la aplicación de este artículo, requerirá, para su aprobación y reforma, el voto de dos tercios del total de los miembros de la Asamblea Legislativa.”.*

Como puede apreciarse, son sujetos del financiamiento público únicamente los partidos políticos inscritos a escala nacional y provincial; es decir, están excluidos del mismo los de carácter cantonal,<sup>5</sup> los candidatos, los legisladores y cualquier otro sujeto u organización.

En cuanto al momento del desembolso, es de señalar que los recursos se giran una única vez cada cuatro años, después de que concluyan las elecciones de Presidente de la República y de diputados a la Asamblea Legislativa –que se celebran concurrentemente el primer domingo del mes de febrero respectivo–; dineros que los partidos perciben a título de reembolso de los gastos que hayan efectuado durante el cuatrienio anterior. Aunque la Constitución Política consagra el derecho de las agrupaciones partidarias a que se les adelante parcialmente la contribución estatal, ha de aclararse que la Sala Constitucional anuló en 1991 las reglas del Código Electoral

5 El Código Electoral establece que: “Los partidos tendrán carácter nacional cuando se formen para la elección de Presidente y Vicepresidentes de la República, Diputados a la Asamblea Legislativa o a una Asamblea Constituyente. Serán de carácter provincial cuando se propongan intervenir solo en la elección de Diputados y tendrán carácter cantonal cuando se funden únicamente para las elecciones de alcalde municipal, regidores, síndicos municipales y miembros del Consejo de Distrito” (art. 63). “El partido inscrito en escala nacional se entenderá que lo está en escala provincial en cada una de las provincias, y en escala cantonal en cada uno de los cantones del país, el que solamente estuviere inscrito en escala provincial se entenderá que lo está en escala cantonal en cada uno de los cantones de la respectiva provincia” (art. 66).

que desarrollaban este precepto (sentencia N° 980-91); y, dado que la Asamblea Legislativa no ha promulgado aún las normas de reemplazo, no resulta aplicable ese mandato constitucional.

El monto máximo a distribuir entre ellos es el equivalente al 0,19% del producto interno bruto (PIB) del año tras anterior a la celebración de la elección correspondiente, aunque la ley determinará en qué casos podrá acordarse una reducción de dicho porcentaje. La Asamblea Legislativa, en ejercicio de esa atribución, dispuso por ley N° 8119 de julio de 2001 que para las elecciones de 2002 la contribución no podría exceder el 0,10% del PIB. Con motivo de las elecciones de 2006, momento en que ya no regía esa disminución transitoria, el monto quedó fijado en la suma de ₡13.956.101.540 (US\$ 25 millones, aproximadamente, al tipo de cambio actual).

El TSE, tan pronto declare la elección de diputados, debe distribuir ese monto entre los distintos partidos con derecho a la contribución estatal; habrá de utilizar, como único criterio de distribución, la fuerza electoral de cada una de esas agrupaciones políticas, según lo preceptúa el artículo 187 del Código Electoral.<sup>6</sup> La suma resultante será el monto máximo que cada uno de los partidos podrá obtener a título de reembolso de los gastos legalmente justificables y que pueda demostrar como efectuados durante los cuatro años anteriores, salvo los relativos a propaganda que –de acuerdo con el artículo 2 del Reglamento TSE y lo precisado en la sentencia de ese organismo electoral N° 3146-E-2000– sólo proceden si se han verificado a partir de la convocatoria a elecciones y hasta dos días antes de las votaciones.

Las siguientes son las condiciones para que los partidos nacionales y provinciales puedan acceder a la contribución:

- Que participen en la elección de Presidente de la República o de diputados a la Asamblea Legislativa.
- Que superen el umbral constitucional.

---

6 “Dentro de los límites establecidos en el artículo 96 de la Constitución Política, el Tribunal Supremo de Elecciones fijará el monto de la contribución que el Estado debe reconocer a los partidos políticos, por los gastos justificados conforme a esta Ley. El Tribunal Supremo de Elecciones, tan pronto declare la elección de Diputados, dispondrá, por resolución debidamente fundada, la distribución del aporte estatal entre los partidos que tengan derecho a él. El Tribunal determinará la distribución, siguiendo el procedimiento que se describe a continuación: a) Se determinará el costo individual del voto; para ello, se dividirá el monto de la contribución estatal entre el resultado de la suma de los votos obtenidos por todos los partidos políticos con derecho a contribución, en la elección de Presidente y Vicepresidentes de la República y Diputados. b) Cada partido podrá recibir, como máximo, el monto que resulte de multiplicar el costo individual del voto por el resultado de la suma de los votos que obtuvo en la elección de Presidente y Vicepresidentes de la República y Diputados o por lo que obtuvo en una u otra elección, si solo participó en una de ellas”.

- Que comprueben, con posterioridad a la elección, sus gastos ante el TSE; como se señaló antes, sólo se les reconocerán las erogaciones legalmente justificables que puedan demostrar como efectivamente producidas.
- A los anteriores requerimientos constitucionales, el artículo 176 del Código Electoral agrega dos más:
  - o A fin de registrar las operaciones y los gastos en que incurra, cada partido llevará su contabilidad al día y los comprobantes de gastos ordenados, conforme al Reglamento CGR.
  - o Ocho meses antes de las elecciones, las agrupaciones deberán también presentar al TSE el presupuesto donde incluirán sus posibles gastos durante el desarrollo de las actividades político-electorales, correspondiendo sancionar con la pérdida del 5% del monto que corresponda a aquel partido que no cumpla en tiempo con esa exigencia.

El segundo inciso del artículo 96 constitucional, arriba reproducido, establece el umbral necesario para tener derecho a la contribución. Éste consiste en haber obtenido al menos un 4% de los sufragios válidos para la elección de Presidente de la República o diputados a la Asamblea Legislativa, a nivel nacional o provincial, o haber elegido por lo menos un diputado. De acuerdo con la sentencia N° 591-E-2002 del TSE, el partido inscrito a escala nacional –con independencia de los votos obtenidos– también supera ese umbral si obtiene un diputado (la literalidad de la norma conducía a entender que ese supuesto sólo era aplicable a los partidos inscritos a escala provincial); también interpretó, mediante resolución N° 1297-E-2006, que el partido nacional que, sin alcanzar ese 4% en la votación general, lo superara en alguna o algunas provincias, tendría derecho a la contribución estatal proporcionalmente a su resultado electoral en esa o esas circunscripciones específicas.

El trámite para percibir la contribución estatal arranca con las liquidaciones de gastos que los partidos con derecho a ella deben presentar, al menos una vez al mes y a partir de la convocatoria a elecciones, debidamente certificadas por un contador público autorizado y conjuntamente con los respectivos comprobantes (art. 194). El TSE, por medio de la CGR, revisará la documentación respectiva y, luego de darse oportunidad para subsanar los defectos que se detecten, determinará el monto definitivo que corresponda a cada agrupación partidaria y lo comunicará al Ministerio de Hacienda (art. 188). La Tesorería Nacional, órgano adscrito a ese despacho ministerial, deberá entregar lo que corresponda a cada partido o sus cesionarios en el plazo de los ocho días siguientes (art. 189).

Cabe mencionar que los partidos podrán ceder –total o parcialmente– su derecho eventual a esa contribución, como fórmula financiera para obtener anticipadamente recursos privados para atender sus gastos ordinarios o de campaña. Dicha cesión se efectúa mediante la emisión de bonos partidarios que las agrupaciones políticas negocian con las instituciones financieras o cualquier particular interesado. Si la contribución a que finalmente tenga derecho un partido no alcanzare para cubrir el pago de esos bonos, su valor disminuirá proporcionalmente (art. 191 del Código Electoral).

En punto a los tipos de gasto susceptibles de reembolso estatal, el mismo artículo 96 constitucional dispone que la contribución estatal se destinará, en primer lugar, a cubrir los gastos que genere la participación de los partidos políticos en los comicios presidenciales y diputadiles, quedando sin contemplar tanto el financiamiento de las elecciones municipales (que se verifican por separado)<sup>7</sup> como los gastos de los partidos derivados de su intervención en referendos. La Constitución Política agrega que esa contribución también se dirigirá a satisfacer las necesidades partidarias de capacitación y organización política (resultando procedente liquidar las erogaciones que por estos conceptos se hayan efectuado durante los últimos cuatro años), correspondiéndole a los partidos políticos fijar los porcentajes que destinarán a cada uno de estos rubros. La jurisprudencia electoral ha definido que las agrupaciones que omitan hacer esa fijación en sus estatutos, perderán integralmente su derecho a obtener la contribución estatal en el período respectivo (sentencia N° 1257-P-2000).

Se aclara que no existen mecanismos para promover la participación femenina desde la perspectiva del financiamiento público de los partidos.

La propaganda, para resultar justificable, debe producirse –según se adelantaba– a partir de la convocatoria electoral (1 de octubre del año correspondiente), y hasta dos días antes de las votaciones (primer domingo del siguiente mes de febrero) y ajustarse a los demás parámetros del artículo segundo del Reglamento TSE, a saber:

*“Abarca la acción de los partidos políticos, desplegada a partir de la convocatoria*

---

7 No obstante, en resolución n.º 2887-E8-2008 el TSE interpretó que, aunque la Constitución no contemple el financiamiento público de los gastos partidarios derivados de la participación en las elecciones municipales autónomas, ello no obsta para que en el futuro el legislador –autorizado constitucionalmente para ello– reduzca el monto de la contribución estatal para financiar otro tipo de actividades de interés público, por lo que sería posible que estas rebajas sirvieran para subvencionar la intervención de los partidos en las elecciones municipales, siempre que los regímenes de financiamiento público de las agrupaciones políticas –tanto el que deriva del artículo 96 constitucional como el complementario eventualmente creado por ley– no superen en conjunto el tope definido en ese numeral constitucional.

*a elecciones nacionales y hasta dos días antes de su celebración, para explicar su programa e impugnar el de sus contrarios, para hacer planteamientos de carácter ideológico y para informar sobre actividades político electorales. Asimismo, por propaganda político-electoral se entiende, en general, toda publicación en la cual se pondera o se combate a uno de los partidos políticos que participan en la contienda electoral, o se pondera o se combate a uno de sus candidatos; abarca la acción de los partidos políticos para difundir sus ideas, opiniones y programas de gobierno a través de exposiciones, discursos, conferencias de prensa por radio y televisión, así como por medio de los anuncios en los medios de difusión citados y en el cine; o bien por servicios artísticos para la elaboración de los anuncios, por servicios de grabación para la difusión por radio, servicios de audio y vídeo para cortos de televisión, folletos, volantes, vallas y el uso de altoparlantes, debidamente autorizados, en reuniones, manifestaciones y desfiles. Cualquier otro tipo de propaganda que realicen los partidos, que no está enmarcada en los conceptos anteriores no será reconocida como gasto justificable dentro de la contribución del Estado.”*

Tampoco son reembolsables las siguientes acciones propagandísticas en particular:

- Cualquier forma de propaganda prohibida. Tienen esta condición:
  - o La producida en momentos de tregua electoral: durante los dos días inmediatos anteriores y el día de las elecciones, los partidos no podrán realizar manifestaciones, desfiles públicos ni difundir propaganda de ninguna especie. La misma restricción rige en el período que va del 16 de diciembre al 1 de enero previos al día de la elección, con la excepción de la posibilidad que tienen los candidatos presidenciales de divulgar un mensaje navideño (art. 79 y 85 del Código Electoral).
  - o Publicaciones que contengan injurias, calumnias o difamación (artículo 85 del Código Electoral); si la sentencia penal correspondiente se dictara con posterioridad al pago de la propaganda cuestionada, el monto de ésta constituirá un crédito a favor del Estado, compensable en la liquidación de gastos de la campaña política inmediata posterior del respectivo partido (art. 5 Reglamento TSE).
  - o Propaganda que invoque motivos religiosos (art. 87 del Código Electoral).
  - o Manifestaciones, desfiles u otras actividades en sitios públicos que no hayan sido previamente autorizadas (art. 79 del Código Electoral).
  
- Tampoco podrán considerarse justificables los gastos por embanderamiento (art. 177 del Código Electoral).

- Por último, no resulta reembolsable la propaganda difundida en medios de comunicación no inscritos previamente ante el TSE ni la contratación de espacios en prensa escrita, radio o televisión que excedan los límites cuantitativos que establecen los incisos f) y g) del artículo 85 del Código Electoral (art. 4 Reglamento TSE).

El artículo segundo del Reglamento TSE caracteriza así los gastos justificables a título de organización partidaria:

*“Comprende aquellas actividades, de carácter permanente, necesarias para el establecimiento de la estructura formal de los partidos políticos, conforme con la cual se constituyen los diferentes grupos de trabajo, a fin de alcanzar los objetivos propuestos.*

*Dentro de esta aceptación deberán incluirse los gastos realizados por concepto de inscripción del partido, integración y funcionamiento de comités, asambleas, convenciones, entendiéndose por éstas los gastos en que incurran los partidos políticos en la escogencia de los candidatos a Presidente y Diputados, instalación de clubes, celebración de reuniones y plazas públicas hasta un máximo de veinticinco (25), transporte y movilización de simpatizantes y electores, excepto el arrendamiento de autobuses en los casos prohibidos por el artículo 85 bis, transitorio II, del Código Electoral, programas de preparación y capacitación de delegados, fiscales y miembros de juntas electorales.*

*Se incluye dentro del concepto de organización lo relativo a dirección y censo. La dirección comprende la labor de planificación, coordinación y ejecución de las actividades de los partidos políticos, incluida la gestión financiera. Bajo este concepto deberán incluirse, entre otros, los gastos realizados por concepto de salarios y viáticos. El censo se refiere a la confección evaluación y análisis del registro de ciudadanos sufragantes y simpatizantes de un partido político.”.*

Cabe resaltar que, dentro de los gastos justificables bajo el rubro organización, están contemplados los que se produzcan por concepto de “convenciones”, entendiéndose por éstos las erogaciones en que se incurra en la escogencia –por esta vía– de los candidatos a Presidente de la República y diputados. También resultan justificables los gastos de organización relativos a la integración y funcionamiento de las asambleas partidarias, razón por la cual también son financiables los procesos de selección de autoridades internas y postulación de candidaturas, cuando esos procesos se realicen en el seno de tales asambleas. Se aclara que corresponde a cada partido definir en sus estatutos si la escogencia de candidatos debe darse por uno u otro método (art. 74 del Código Electoral).

El mismo artículo segundo del Reglamento TSE se refiere también a las actividades de capacitación cuyo costo es reembolsable por parte del Estado, al disponer:

*“Comprende todas aquellas actividades, de carácter permanente, relacionadas con la promoción, organización y ejecución de cursos, seminarios, encuentros académicos, programas de becas y otros que le permiten a los militantes incrementar su formación política en el ámbito técnico o ideológico-programático.”*

El siguiente cuadro refleja los montos relativos a la contribución estatal durante los dos últimos períodos y detalla el monto máximo que cada formación política obtuvo en proporción a su fuerza electoral, las sumas liquidadas y las finalmente aprobadas:

**CUADRO N° 1\***  
**CONTRIBUCIÓN ESTATAL DE LOS PERÍODOS 1998-2002 Y 2002-2006\*\***

PARTIDO	1998-2002			2002-2006		
	Tope máximo	Liquidado	Aprobado	Tope máximo	Liquidado	Aprobado
LIBERACIÓN NACIONAL	¢1.501.552	¢2.708.140	¢1.501.552	¢5.881.823	¢4.980.940	¢3.802.653
ACCIÓN CIUDADANA	¢1.243.395	¢456.277	¢354.313	¢4.949.243	¢1.830.540	¢1.510.518
UNIDAD SOCIAL CRISTIANA	¢1.765.623	¢2.254.075	¢1.649.844	¢862.562	¢1.292.128	¢655.706
MOVIMIENTO LIBERTARIO	¢284.209	¢0	¢0	¢1.339.497	¢1.461.712	¢799.310
RENOVACIÓN COSTARRICENSE	¢120.310	¢375.875	¢89.257	¢183.796	¢203.341	¢178.295
RESTAURACIÓN NACIONAL				¢154.323	¢146.547	¢47.011
UNIÓN NACIONAL				¢313.594	¢411.873	¢313.594
UNIÓN AGRÍCOLA CARTAGINESA				¢44.057	¢57.408	¢0
ACCESIBILIDAD SIN EXCLUSIÓN				¢120.471	¢96.773	¢69.000
FRENTE AMPLIO				¢83.241	¢79.062	¢76.376
GUANACASTE INDEPENDIENTE				¢23.494	¢0	¢0
TOTALES	¢4.915.089	¢5.794.367	¢3.594.966	¢13.956.101	¢10.560.324	¢7.452.463
EQUIVALENTE EN US\$***	\$8.777	\$10.347	\$6.420	\$24.922	\$18.858	\$13.308

\* Fuente: elaboración propia con base en datos del TSE

\*\* Los montos se expresan en miles de colones y dólares

\*\*\* Al tipo de cambio actual (US\$ 1 = ¢560)

Para poner en perspectiva los anteriores montos, conviene precisar cuáles fueron los costos asociados a la organización de las elecciones generales de febrero del 2006:

**CUADRO N° 2\***  
**CONSOLIDADO DE GASTOS TOTALES ELECCIONES GENERALES**  
**FEBRERO 2006\*\***

CONCEPTO	MONTO
GASTOS DIRECTOS VINCULADOS AL PROCESO ELECTORAL	¢1.302.749.738,32
GASTOS INDIRECTOS VINCULADOS AL PROCESO ELECTORAL	¢982.400,000.00
GASTO TOTAL	¢2.285.149.738,32
EQUIVALENTE EN US\$***	\$4.080.624,53
TOTAL DE ELECTORES INSCRITOS EN EL PADRON	2.550.613
COSTO DEL VOTO POR ELECTOR	¢895,92
EQUIVALENTE EN US\$***	\$1,60

\* Fuente: TSE

\*\* No incluye la contribución estatal

\*\* Al tipo de cambio actual (US\$ 1 = ¢560)

El costo global que tuvo ese proceso electoral, de acuerdo con los anteriores datos, asciende a la suma de US\$ 17.388.625 –US\$ 6,82 por elector–, de la cual únicamente corresponde un 23,47% a los gastos de la administración electoral (US\$ 4.080.625 –US\$ 1,60 por elector–); el restante 76,53% (US\$ 13.308.000 –US\$ 5,22 por elector–) se destinó a la contribución estatal finalmente cancelada a los partidos políticos.

Por otro lado, debe advertirse que no coinciden los montos liquidados por contribución estatal –ni mucho menos los aprobados–, con lo realmente gastado por los partidos durante la respectiva campaña electoral, por varios motivos. En primer lugar, la mayoría de las agrupaciones políticas nacionales y provinciales no superó el umbral para acceder a esa contribución, por lo que sus erogaciones no se reflejan en estos cálculos. En relación con los que sí lo superaron, si bien es cierto que la mayoría de los gastos corresponden a esa campaña electoral, también lo es que lo liquidado contempla gastos de organización y capacitación efectuados durante todo el período cuatrienal; además, diversas erogaciones de campaña electoral no figuran por distintas razones (gastos no justificables por mandato legal o reglamentario o de imposible comprobación, por ejemplo).

Los partidos deben llevar la contabilidad al día y sus estatutos han de contener preceptos referentes a la forma de publicar el régimen patrimonial y contable y el de la auditoría interna

(art. 58.k y 176 del Código Electoral). Estos mandatos, empero, tienen una baja correspondencia con lo que en realidad sucede, a tal punto que muchas de las agrupaciones políticas no tienen implementado un adecuado sistema contable o del todo carecen de él. La práctica demuestra, además, que no existen formas eficientes de divulgación y acceso público a esa información contable.

Todo lo anterior hace que resulte difícil o imposible precisar la magnitud exacta del gasto partidario en los procesos electorales.

## II. CONTRIBUCIONES, DONACIONES O APORTES PRIVADOS

El artículo 96 constitucional, dispone que las contribuciones privadas a los partidos políticos estarán sometidas al principio de publicidad y se regularán por ley, mandato que desarrolla el numeral 176 *bis* del Código Electoral, en los términos que de seguido se explican.

Las contribuciones o donaciones, tanto en dinero como en especie, de personas físicas o jurídicas costarricenses –estas últimas bajo la condición de que estén constituidas bajo el ordenamiento costarricense y domiciliadas en el territorio nacional<sup>8</sup> son permitidas hasta por un monto anual equivalente a cuarenta y cinco veces el salario base mínimo menor, que figure en la Ley de Presupuesto Ordinario de la República vigente en el momento de la contribución. Se permite la acumulación de contribuciones o donaciones durante el período presidencial respectivo. De acuerdo con esos parámetros, actualmente el monto anual máximo de donación por persona es de ₡ 6.050.250 (US\$ 11 mil aprox.), lo que supone un límite cuatrienal de ₡ 24.201.000 (\$ 44 mil aprox.).

En cambio, se le prohíbe a los partidos políticos aceptar o recibir, directa o indirectamente, esas contribuciones o donaciones de personas físicas y jurídicas extranjeras. Éstas tampoco podrán adquirir bonos ni realizar préstamos u otras operaciones que impliquen ventajas económicas para los partidos políticos. No obstante, quedarán autorizadas para entregar contribuciones o donaciones dedicadas específicamente a labores de capacitación, formación e investigación de los partidos políticos.

---

8 Artículo 12 del Reglamento TSE.

Se encuentran también vedadas las contribuciones o donaciones en nombre de otras personas y las de carácter anónimo.

Los tesoreros de los partidos políticos están obligados a informar al TSE, trimestralmente, acerca de las contribuciones o donaciones –en dinero o en especie– que reciban. Sin embargo, en el período comprendido entre la convocatoria y la fecha de elección, deberán rendir informe mensual. De no informar a tiempo, el TSE los prevendrá, personalmente, para que cumplan con esta obligación dentro de los diez días hábiles siguientes a la notificación de esa prevención. Omitir el envío del informe o retrasarlo injustificadamente, una vez practicada la prevención, será sancionado con prisión de dos a doce meses.

Reglamentariamente se ha dispuesto que esos informes deben identificar a los donantes e indicar el monto que cada uno aportó durante el período de que se trate; y, también, que las donaciones deben depositarse en una cuenta bancaria única y exclusivamente destinada a esos efectos. Los bancos, bajo su responsabilidad, tomarán las medidas necesarias de control para que a esas cuentas no se acredite depósito alguno en forma anónima, o sin identificar plena y fehacientemente al depositante (art. 14 del Reglamento TSE).

Para poder evaluar la seriedad de los informes que se presenten y mediante reforma reglamentaria dispuesta en el 2004, actualmente se exige a los partidos suministrar, como anexo de los citados informes, el auxiliar de la cuenta bancaria en donde conste el número de depósito, nombre, monto y número de cédula de cada donante, el estado de cuenta bancaria y estados financieros (estado de situación, estado de ganancias y pérdidas y flujos de efectivo), conforme a las normas internacionales de contabilidad y bajo los apercebimientos legales en caso de omisión.

La jurisprudencia electoral ha establecido –a partir de la resolución N° 1748-99–, que las contribuciones o donaciones a candidatos y precandidatos oficializados se entienden hechas al partido, que éstos están obligados a reportarlas al tesorero del partido para que las incluya en los indicados informes y que corresponde al partido establecer mecanismos eficaces de control sobre el debido cumplimiento de esta obligación.

Los informes partidarios son fácilmente accesibles, puesto que el TSE los “cuelga” de su página Web, aunque también se puede consultar la documentación correspondiente en las oficinas del organismo electoral y obtener fotocopias de la misma. Es oportuno agregar que, según el Código Electoral, los estatutos partidarios deben contener “...m) Las normas que

*permitan conocer públicamente el monto y origen de las contribuciones privadas, de cualquier clase, que el partido reciba y la identidad de esos contribuyentes...”;* regla que fomenta vías adicionales para la publicidad de los informes.

En el siguiente cuadro se puede visualizar el monto total de donaciones recibidas entre abril de 2002 y marzo de 2006 por cada partido que obtuvo la contribución estatal correspondiente a ese mismo período; cifras que se desprenden de los reportes que hicieron esas agrupaciones al TSE.

**CUADRO N.º 3\***  
**DONACIONES REPORTADAS DE ABRIL DE 2002 A MARZO 2006\*\***

	<b>Colones</b>	<b>Equivalente en US\$***</b>
LIBERACIÓN NACIONAL	¢1.639.603.311	\$2.927.863
ACCIÓN CIUDADANA	¢154.036.111	\$275.064
UNIDAD SOCIAL CRISTIANA	¢101.985.376	\$182.117
MOVIMIENTO LIBERTARIO	¢283.472.704	\$506.201
RENOVACIÓN COSTARRICENSE	¢0	\$0
RESTAURACIÓN NACIONAL	¢0	\$0
UNIÓN NACIONAL	¢100.210.378	\$178.947
UNIÓN AGRÍCOLA CARTAGINESA	¢0	\$0
ACCESIBILIDAD SIN EXCLUSIÓN	¢0	\$0
FRENTE AMPLIO	¢1.948.300	\$3.479
GUANACASTE INDEPENDIENTE	¢0	\$0
<b>TOTALES</b>	<b>¢2.281.256.180</b>	<b>\$4.073.672</b>

\* Fuente: elaboración propia con base en datos del TSE

\*\* Incluye únicamente a los partidos que obtuvieron contribución estatal durante el mismo período

\*\*\* Al tipo de cambio actual (US\$ 1 = ¢560)

### III. MEDIOS DE COMUNICACIÓN COLECTIVA: ACCESO, ENCUESTAS Y USO DE RECURSOS PÚBLICOS

En Costa Rica no existe franja electoral gratuita, por lo que únicamente mediante pago pueden los partidos políticos transmitir propaganda por los medios de comunicación colectiva.<sup>9</sup>

Como ya se ha hecho mención, tampoco la ley consagra topes generales de gasto electoral para los partidos y éstos tienen derecho a hacer, en cualquier tiempo, toda clase de propaganda, inclusive electoral. Esta amplia permisión sólo está sometida a las siguientes excepciones:

- Tregua electoral: Durante los dos días inmediatos anteriores y el día de las elecciones, los partidos no podrán realizar manifestaciones, desfiles u otras actividades en sitios públicos ni difundir propaganda de ninguna especie. La misma restricción rige, tratándose de elecciones generales –que se verifican el primer domingo de febrero cada cuatro años–, en el período que va del 16 de diciembre al 1 de enero previos al día de la elección, con la excepción de la posibilidad que tienen los candidatos presidenciales de divulgar un mensaje navideño (art. 79 y 85 del Código Electoral). Durante los últimos procesos electorales y con el propósito de darle mayor fuerza a este mandato, el TSE ha ordenado en forma personalizada a los distintos directores de medios de comunicación colectiva, abstenerse de divulgar propaganda durante los periodos de tregua, con la advertencia de que el incumplimiento de esas órdenes configura el delito de desobediencia (sancionado con prisión de quince días a un año).
- Publicaciones que contengan injurias, calumnias o difamación, que son sancionables en los términos previstos en el Código Penal (art. 85 del Código Electoral).
- Propaganda que invoque motivos religiosos, que se castiga con pena de prisión de dos a doce meses (art. 87 y 151 del Código Electoral).
- La propaganda de los precandidatos que participen en convenciones partidarias para elegir el candidato presidencial, sólo podrá difundirse durante los dos meses anteriores a su celebración; el irrespeto a esta restricción se castiga con multa de seis a quince salarios o con prisión de uno a treinta días (art. 74 y 150 del Código Electoral).

9 Para ofrecer una idea aproximada del costo de la propaganda mediática, conviene mencionar las tarifas promedio que los medios reportaron al TSE con ocasión de la campaña presidencial de 2006, de conformidad con el registro que lleva al efecto la Institución: a) cuña radial de sesenta segundos: ₡ 14.603 (US\$ 26 al tipo de cambio actual); b) cuña televisiva de sesenta segundos en horario de 12 m.d. a 6 p.m.: ₡ 184.270 (US\$ 329); y c) una página en prensa escrita: ₡ 400.125 (US\$ 715).

No obstante, para que la propaganda en medios de comunicación colectiva sea susceptible de reembolso estatal debe, además de no encontrarse bajo los anteriores supuestos delictivos, cumplir varias condiciones adicionales: que se difunda entre la convocatoria a elecciones y hasta dos días antes de su celebración, que los espacios en prensa escrita, radio o televisión respeten los límites cuantitativos que establecen los incisos f) y g) del artículo 85 del Código Electoral,<sup>10</sup> y que se paute en empresas previamente inscritas ante el TSE.

A propósito de este último requerimiento, el inciso b) del mismo numeral del Código señala que en la solicitud de inscripción deberán indicarse las tarifas de servicio, la razón social, las calidades de quien gestione a nombre del medio y el lugar para oír notificaciones. Agrega el inciso c) que las empresas y los medios de comunicación inscritos deberán garantizar igualdad de condiciones y de trato a todos los partidos políticos que participan en la justa electoral.

Este mandato de trato igualitario lo ha elevado la jurisprudencia a condición de principio, a partir del cual precisó, por ejemplo, que los espacios gratuitos y descuentos especiales que brinden los medios a un partido en particular constituye una modalidad de contribución o donación en su favor, por lo que estará sometido a las reglas, límites y controles que consagra el artículo 175 *bis* del Código Electoral.<sup>11</sup> Bajo la misma filosofía, tanto la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia (resolución N° 428-98) como el TSE (N° 2759-E-2001), definieron que todos los candidatos presidenciales tienen derecho a participar, en condiciones de igualdad, en los debates preelectorales organizados por los medios de comunicación colectiva.

---

10 “... f) La propaganda estará limitada, por partido político, a no más de una página por edición, o su equivalente de centímetros cuadrados en cada uno de los diarios nacionales. En lo que respecta a la propaganda por televisión, cada partido tendrá derecho a un máximo de diez minutos diarios por canal. El tiempo que alguna agrupación política dejare de utilizar no será acumulable por ningún motivo. Para la propaganda por radio se dedicará un máximo de diez minutos diarios, por emisora, no acumulables, y un máximo de treinta minutos por semana, por emisora. g) En la semana anterior a la elección, los partidos políticos podrán publicar, únicamente por espacio de dos días, un máximo de cuatro páginas por edición, para exponer sus programas de gobierno y la organización del día de las elecciones...”.

11 El TSE, en resolución N° 241-E-2006, sentenció: “... el otorgamiento gratuito a un partido político de una pauta, espacio o corto televisivo, radial o en periódicos, así como las “bonificaciones” o “descuentos” que a éstos se realicen y que se materialicen en una mayor cantidad de pauta publicitaria, constituyen fuentes de ingreso sujetas a las restricciones, controles y prohibiciones contenidas en el artículo 176 bis del Código Electoral, con lo cual el monto de estos aportes, por persona física o jurídica nacional, no debe superar el equivalente a cuarenta y cinco salarios base por año, estando las autoridades partidarias en la obligación de reportarlas ante este Tribunal Supremo de Elecciones. Sin embargo, se aclara que no deben considerarse como donación en especie aquellos “descuentos” o “bonificaciones” que los medios concedan a los partidos políticos como parte de una política empresarial general dirigida a dar un trato tarifario particular a aquellos clientes, de cualquier naturaleza, con un alto volumen de pauta publicitaria, siempre y cuando dicha política se traduzca en parámetros objetivos y haya sido debidamente reportada al Tribunal con motivo de la inscripción que demanda el artículo 85 del Código Electoral”.

El tema de la encuestas, por su parte, está regulado en el artículo 85 del Código Electoral. De acuerdo con éste, para llevar a cabo su actividad en el período electoral, las empresas dedicadas a elaborar encuestas y sondeos de opinión de carácter político-electoral, deberán registrarse ante el TSE dentro de los quince días posteriores a la convocatoria de elecciones, con la indicación del nombre, las calidades del responsable y de los miembros de la empresa, así como otros datos que respalden su idoneidad para llevar a cabo esta labor, lo cual será reglamentado por el TSE.

Se prohíbe la difusión o publicación, parcial o total, por cualquier medio, de sondeos de opinión pública o encuestas relativas a procesos electorarios, durante los dos días inmediatos anteriores al de las elecciones y el propio día. Cuando la violación sea cometida por los partidos políticos, se les sancionará con una disminución del 5% del aporte estatal que les corresponda luego de la liquidación de gastos ante el TSE.

Durante los últimos procesos electorales, el TSE también ha ordenado a los distintos directores de medios de comunicación colectiva, abstenerse de divulgar esas encuestas o sondeos durante esos días, con la advertencia de que el incumplimiento de esas órdenes configura el delito de desobediencia (sancionado con prisión de quince días a un año por el artículo 307 del Código Penal).

Las empresas encuestadoras deberán conservar y tener a disposición del TSE, durante un término mínimo de un mes, los documentos que permitan verificar la objetividad y calidad de las encuestas que realicen durante el período electoral, incluyendo los detalles del plan de muestreo, la lista de encuestadores, las instrucciones dadas a los encuestadores y los controles existentes sobre los mismos, los materiales relativos al tratamiento de las respuestas y los documentos utilizados en el proceso de tabulación (art. 3 del Reglamento para la inscripción de empresas encuestadoras).

En punto a la publicidad gubernamental durante el período electoral, el artículo 85 del Código Electoral estipula:

*“... j) A partir del día siguiente a la convocatoria y hasta el propio día de las elecciones, el Poder Ejecutivo, la administración descentralizada y las empresas del Estado, no podrán publicar difusiones relativas a la gestión propia de su giro, salvo las de carácter eminentemente técnico que resulten indispensables y contengan información impostergable en razón de las circunstancias, por estar relacionadas con servicios públicos esenciales. Las publicaciones contrarias a lo dispuesto aquí harán incurrir a los funcionarios responsables en el delito de desobediencia...”.*

Las estadísticas judiciales no registran sentencias penales de esta naturaleza durante los pasados veinte años.

Esta restricción pretende garantizar la imparcialidad de las autoridades gubernativas en los procesos electorales, principio consagrado en el artículo 95 constitucional. La misma se complementa con el carácter punible de la denominada *beligerancia política* de los funcionarios públicos, que prevé el inciso 5) del artículo 102 de la Constitución Política y el numeral 88 del Código Electoral, en aras de no darle ventajas al partido de gobierno y de asegurar un ambiente de equidad en la contienda electoral.

De acuerdo con las últimas disposiciones citadas, los funcionarios públicos en general tienen vedado usar su cargo para beneficiar a un partido político (parcialidad política), así como dedicarse a trabajos o discusiones de carácter político-electoral en horas laborales (participación política prohibida). Sin embargo, el conjunto de funcionarios detallado en el párrafo segundo de ese artículo del Código Electoral,<sup>12</sup> están sometidos a una prohibición absoluta de participación política, en tanto no pueden participar en las actividades de los partidos políticos, asistir a clubes ni reuniones de carácter político, utilizar, colocar divisas en sus viviendas o vehículos ni hacer ostentación partidista de cualquier otro género; sus derechos político-electorales quedan reducidos a sufragar el día de los comicios. La vulneración de cualesquiera de estas restricciones se sanciona con destitución e inhabilitación para ocupar cargos públicos por un período de dos a seis años, que corresponde imponer al TSE (art. 102 constitucional).

Desde 1996 a la fecha, el TSE ha dictado treinta y ocho sentencias en este ámbito, todas relativas a denuncias por participación política prohibida; de ese total ocho fueron condenatorias (imponiendo la destitución de cinco directivos y dos gerentes de instituciones autónomas y de un miembro de la fuerza pública, así como su inhabilitación para ocupar cargos públicos) y treinta absolutorias.

---

12 *“El Presidente y los Vicepresidentes de la República, los Ministros y Viceministros, el Contralor y el Subcontralor Generales de la República, el Defensor y el Defensor Adjunto de los Habitantes, el Procurador General y el Procurador General Adjunto, los presidentes ejecutivos, directores ejecutivos y gerentes de las instituciones autónomas, los gobernadores, los oficiales mayores de los ministerios, los miembros de la Autoridad de Policía, los agentes del Organismo de Investigación Judicial, los Magistrados y empleados del Tribunal Supremo de Elecciones, los Magistrados y funcionarios del Poder Judicial que administren justicia, el Director y empleados del Registro Civil y quienes tienen prohibición en virtud de otras leyes ...”.*

#### IV. CONTROL Y SANCIONES

El control sobre las donaciones compete al TSE, mientras que lo relativo al acceso a la contribución estatal corresponde al TSE conjuntamente con la CGR; aunque, en los dos ámbitos, la imposición de sanciones penales es del resorte exclusivo de los juzgados y tribunales judiciales de la materia.

A estos órganos de control estatales se suman las auditorías partidarias, como instancia contralora interna. El artículo 47 del Reglamento de la CGR dispone sobre el particular, que los partidos que en la última elección hubieren recibido al menos ¢ 100.000.000 (US\$ 179 mil aprox.) como contribución estatal, deben tener una unidad de auditoría interna, cuyo superior ha de ser un contador público autorizado; dependerá del comité ejecutivo superior del partido, aunque gozando de plena independencia funcional y de criterio.

El TSE es un órgano creado por la Constitución Política con el rango e independencia de los Poderes del Estado y tiene a su cargo en forma exclusiva e independiente la organización, dirección y vigilancia de los actos relativos al sufragio (art. 9). Se desempeña simultáneamente como órgano superior de administración electoral y jurisdicción electoral, mediante actos y resoluciones que carecen de recurso (art. 102 y 103) y, adicionalmente, se le adscribe el Registro Civil (art. 104). Está integrado ordinariamente por tres magistrados propietarios y seis suplentes, nombrados por la Corte Suprema de Justicia por períodos de seis años (renovables), debiendo reunir iguales condiciones que los magistrados que integran la Corte; sin embargo, desde un año antes y hasta seis meses después de la celebración de las elecciones presidenciales, el TSE deberá ampliarse con dos de sus suplentes –también seleccionados por la Corte– para formar, en ese lapso, un tribunal de cinco miembros (art. 100 y 101).

La CGR, por su parte, es una institución auxiliar de la Asamblea Legislativa en la vigilancia de la hacienda pública; pero tiene absoluta independencia funcional y administrativa en el desempeño de sus labores. Está a cargo de un Contralor y un Subcontralor nombrados por la Asamblea Legislativa (art. 183 de la Constitución Política).

##### **a) *Control sobre el financiamiento público:***

Según hemos venido explicando, el TSE, tan pronto declare la elección de diputados, debe disponer la distribución del aporte estatal entre los partidos que tengan derecho a él, en proporción a la fuerza electoral de cada uno de ellos. El TSE, por medio de la CGR, revisa las liquidaciones que presenten los partidos y aprobará los gastos que sean legalmente justificables,

y que logren demostrar esas agrupaciones políticas como efectivamente gastados, siempre que no excedan el monto máximo a que tienen derecho (art. 96 de la Constitución Política, 176, 177, 187, 188 y 194 del Código Electoral); el Reglamento del TSE regula los gastos justificables y el Reglamento de la CGR los requisitos y trámites de comprobación.

Analizados esos requisitos y trámites reglamentarios, se evidencia que se trata de una verdadera auditoría a la que cuatrienalmente se someten los partidos con derecho a la contribución estatal y como condición de acceso a la misma.

### ***b) Control sobre las donaciones o contribuciones privadas:***

La legislación electoral costarricense tradicionalmente se había desentendido del fenómeno del financiamiento privado de los partidos, a tal punto que carecía de toda normativa sobre el particular antes de la reforma dispuesta mediante ley N° 7653 del 28 de noviembre de 1996. Ésta introdujo el artículo 176 *bis* del Código Electoral, que le atribuye al TSE la responsabilidad de llevar un registro de contribuciones sobre la base de los informes periódicos que remiten los partidos políticos; registro que publicita a través de su sitio Web.

Esa es la única disposición legal que regula el tema y lo hace de forma marcadamente deficitaria. Sus principales insuficiencias son: a) ausencia de sanciones pecuniarias frente a su trasgresión y errores de tipificación penal que hacen de difícil aplicación las penas –de por sí insuficientes– que prevé, con la consecuente generación de espacios de impunidad, y b) falta de previsión de mecanismos eficaces de control que le permitan al TSE verificar la veracidad y exactitud de la información que recibe.

Ello se ha traducido en que la actuación del organismo electoral, a partir de 1996, se limita a lo siguiente: a) revisar que los partidos remitan oportunamente sus informes y denunciar penalmente a los tesoreros remisos y b) llevar un control permanente y denunciar penalmente aquellos casos en que se excedan los límites cuantitativos de contribución o se contravenga alguna prohibición legal; control que se basa exclusivamente en los informes de los partidos, es decir, sin contar con otros elementos que permitan constatar razonablemente la información.

No obstante lo anterior, se procuró paliar esta situación mediante una reforma reglamentaria de 2004 que actualmente obliga a los partidos a suministrar, como anexo de los citados informes, el auxiliar de la cuenta bancaria en donde conste el número de depósito, nombre, monto y número de cédula de cada donante, el estado de cuenta bancaria y estados

financieros (estado de situación, estado de ganancias y pérdidas y flujos de efectivo), conforme a las normas internacionales de contabilidad y bajo los apercebimientos legales en caso de omisión (art. 14 del Reglamento del TSE).

### **c) Sanciones:**

La única sanción pecuniaria que se prevé es la pérdida de un 5% del monto que le corresponda a un partido por contribución estatal cuando: a) no presentare en tiempo el presupuesto de gasto electoral o b) divulgue sondeos de opinión o encuestas durante los dos días inmediatos anteriores al de las elecciones y el propio día (art. 85 ter y 176 del Código Electoral).

En punto a las donaciones o contribuciones privadas, el mecanismo sancionatorio es casi exclusivamente de carácter penal y funciona a partir de denuncias, ya sea presentadas por el propio TSE, cuando la irregularidad se detecte con motivo de su función de registrar las donaciones, con base en los informes periódicos que deben suministrar los tesoreros partidarios, o por un tercero que tenga conocimiento del hecho delictivo.

Quien contravenga las prohibiciones que se establecen en materia de contribuciones privadas, se sancionará con prisión de dos a seis años (art. 152 y 176 *bis* del Código Electoral). Además, se castiga con prisión de dos a doce meses al tesorero partidario que omita o retrase injustificadamente los informes periódicos de contribuciones recibidas (art. 151 y 176 *bis* del Código Electoral). Sin embargo y conforme se adelantaba, los errores de tipificación penal en que incurren esas normas, hacen de difícil aplicación las penas –ya de por sí insuficientes– que prevén.

Esto pareciera explicar el hecho de que no haya sido posible ubicar ninguna sentencia penal condenatoria dictada durante las últimas dos décadas y que verse sobre ese tipo de delincuencia en particular.<sup>13</sup>

---

13 En oficio n.º EJ-UJ-0007-2009, fechado 27 de enero de 2009, el Lic. Román Bresciani Quirós de la Escuela Judicial hace constar que, de acuerdo con los datos de la Sección de Estadística del Departamento de Planificación del Poder Judicial, durante el período que va de 1988 al 2008 sólo se registran cuatro sentencias por delitos electorales y únicamente una de ellas es condenatoria, resultándole imposible determinar si ésta se refiere a o no a tipos penales relativos específicamente al financiamiento de los partidos políticos.

## V. EXPERIENCIA, LECCIONES APRENDIDAS Y DEBATE ACTUAL

El Programa Estado de la Nación, en sus distintos informes anuales sobre el *“Estado de la nación en desarrollo humano sostenible”*, ha analizado y dado seguimiento al fenómeno del financiamiento de los partidos políticos en Costa Rica. Dada la lucidez con la que evalúa la aplicación del régimen legal y determina sus principales limitaciones y falencias, a continuación se reproducen sus principales conclusiones, sobre las cuales parece haber un importante consenso nacional.

Ya el noveno informe (correspondiente al año 2002) caracterizaba este régimen legal como longevo y consolidado en algunos aspectos e incipiente y frágil en otros; siendo lo primero aplicable a las reglas de financiamiento público directo y, lo segundo, especialmente a las normas que rigen el financiamiento privado.

El décimo informe (2003) formula un duro juicio sobre la dimensión aplicativa de esa normativa, al destacar *“...los serios problemas que ha experimentado la democracia costarricense en materia de transparencia, equidad y probidad en el manejo del financiamiento político”*.

Señala que el financiamiento privado *“...en la práctica ha demostrado profundas debilidades en la regulación y en el marco sancionatorio”*, pues los partidos sólo están obligados a presentar reportes periódicos de contribuciones y el TSE *“...no verifica su contenido, pues ha interpretado que carece de potestades legales explícitas para llevar a cabo cualquier otro control sobre la veracidad de los informes... Los graves defectos de esta legislación quedaron manifiestos en las elecciones del 2002, cuando sus disposiciones fueron ampliamente violadas...”*<sup>14</sup> Sobre este último particular, abunda indicando que, con motivo de ese proceso, se dio un intenso escrutinio público sobre el financiamiento político, lo que permitió detectar serias irregularidades en las que incurrieron los partidos Unidad Social Cristiana y Liberación Nacional en términos de:

*“... uso de redes paralelas de recaudación de fondos al margen de la estructuras partidarias formales, la omisión de reporte al TSE de las donaciones canalizadas a través de dichas redes paralelas, la recepción de donaciones de empresas e individuos extranjeros, la recaudación de donaciones por montos muy superiores*

14 Programa Estado de la Nación, *Décimo informe estado de la nación en desarrollo humano sostenible*, San José, Proyecto Estado de la Nación, 2004, pág. 340.

*al tope establecido por el Código Electoral y a la inclusión de información falsa en los reportes financieros presentados al TSE, con respecto a los montos y nombres de los contribuyentes”.<sup>15</sup>*

Permítaseme agregar que los defectos de tipificación de las sanciones penales previstas en el artículo 176 *bis* del Código Electoral, aunados a la ausencia de sanciones pecuniarias, han acarreado la imposibilidad de que, a la fecha, se castiguen esas trasgresiones.

En el duodécimo informe (2005) se constata que para el proceso electoral de 2006 no se produjo ninguna reforma del marco regulatorio del financiamiento privado “... y ello constituye un área de preocupante debilidad de la democracia costarricense”.<sup>16</sup> El informe decimotercero (2006), por su parte, agrega que “... se acorta la posibilidad de introducir reformas para el proceso electoral del 2010, lo que constituye una debilidad estratégica de la democracia costarricense”.<sup>17</sup>

Aún y cuando la valoración del régimen de financiamiento público es sustancialmente diverso, el mismo no está exento de críticas por parte del Estado de la Nación, tales como:

- Falta de cobertura de las elecciones municipales (décimo informe).
- Dado que en la venta de bonos partidarios –fórmula de financiamiento de carácter privado que, como se vio, supone la cesión anticipada a terceros del derecho eventual a la contribución estatal– priva la proyección de los votos, el acceso a esos recursos resulta extraordinariamente desigual (duodécimo informe).
- Finalmente, el informe decimotercero recoge algunas consideraciones críticas previamente formuladas por la CGR, de la siguiente manera:
  - o Necesidad de que el TSE asuma, en todos sus aspectos y de forma exclusiva, el control del financiamiento y cuente, al efecto, con instrumentos que le permitan realizar un seguimiento integral de la actividad financiera de los partidos, obligando a todos ellos –independientemente de que opten o no por la contribución estatal– a reportar al TSE la totalidad de sus ingresos y gastos.

15 *Ibid.*, pág. 341.

16 Programa Estado de la Nación, *Duodécimo informe estado de la nación en desarrollo humano sostenible*, San José, Proyecto Estado de la Nación, 2006, pág. 266.

17 Programa Estado de la Nación, *Decimotercer informe estado de la nación en desarrollo humano sostenible*, San José, Proyecto Estado de la Nación, 2007, pág. 299.



- o El desembolso de los recursos públicos tiende a producirse con mucha tardanza (casi dos años en el último proceso electoral), por lo lento que resulta el trámite de comprobación de gastos que se realiza ante la CGR. En criterio de ésta, ello se debe a que las agrupaciones políticas presentan sus liquidaciones de manera desordenada y desapegada a la normativa que rige la materia.<sup>18</sup>
- o Se recomienda retornar al sistema de liquidación única, en vez de liquidaciones parciales a partir de la convocatoria electoral, pues ello conllevaría a una reducción de los trámites de revisión y evitaría la presentación y evaluación fragmentadas de los gastos.

Desde nuestro punto de vista, habría que considerar otras dos importantes falencias del sistema costarricense de financiamiento público.

Éste no contempla, en primer lugar, mecanismos de financiamiento permanente y el desembolso postelectoral se destina, casi en su totalidad, a cancelar las deudas generadas por la campaña, lo cual contribuye decisivamente a que los partidos se desdibujen fuera de los procesos electorales, dada la ausencia o insuficiencia de recursos que respalden su accionar.

Y, en segundo lugar, la contribución estatal está concebida con una fuerte dosis de inequidad. Ésta se distribuye, exclusivamente, en proporción a la fuerza electoral de cada partido y no se prevén fórmulas de financiamiento público indirecto (franjas mediáticas, por ejemplo). La situación se agrava sensiblemente con la inaplicabilidad del derecho de las agrupaciones a que se les adelante parte de esa contribución, lo que simultáneamente incrementa la dependencia partidaria respecto del financiamiento privado y los grupos de interés económico.<sup>19</sup>

Ahora bien, el referido escándalo, suscitado a propósito de las irregularidades del financiamiento de los partidos acaecidas en el proceso electoral de 2002, dio lugar al establecimiento de una comisión legislativa especial encargada de investigarlas, generó gran atención de la prensa, preocupación de la ciudadanía y un amplio debate nacional y, por último, evidenció que la regulación legal del financiamiento es quizás el aspecto más deficitario del Código Electoral vigente.

---

18 No obstante, los partidos le achacan la responsabilidad al órgano contralor, porque en su criterio impone trámites y requisitos desproporcionados.

19 Esto último es analizado en detalle y con profundidad por Casas (*op. cit.*).

El duodécimo informe del estado de la nación incluye un “*miniforo*” sobre “*reformas políticas y electorales*” y en sus páginas 371 a 373 aborda, en particular y con base en las opiniones recabadas entre destacados analistas, el tema del financiamiento político. Su lectura permite conocer un interesante balance de sus posiciones sobre diversas oportunidades de reforma en este campo.

El proyecto de Código Electoral, referenciado al inicio de este trabajo, da adecuada respuesta a algunas de las preocupaciones que existen en el país sobre esta temática y, el del financiamiento partidario, es un ámbito donde se prevén cambios sustanciales a la legislación electoral. A continuación destacamos los más importantes.

En materia de financiamiento público, se propone:

- Destinar parte de la contribución estatal para el reembolso de los gastos partidarios en los procesos electorales municipales.
- Desarrollar el derecho de los partidos a que se les adelante parte de la contribución estatal, con lo que el mandato constitucional correspondiente adquiriría nuevamente eficacia.
- Simplificar los trámites de comprobación de gastos partidarios, con medidas tales como eliminar la fórmula de liquidaciones parciales y concentrar en el TSE todo lo relativo al control del financiamiento, para lo cual dispone la creación de un departamento especializado en la materia.

Aunque estaba en discusión, la comisión legislativa finalmente optó por no regular un mecanismo de financiamiento permanente para los partidos. También desechó una sugerencia que había formulado inicialmente el TSE, dirigida a fortalecer la equidad en la distribución del aporte estatal, en el sentido de reservar una porción de ese aporte en orden a que el TSE contratara directamente espacios publicitarios en medios de comunicación colectiva, por medio de los cuales todas las agrupaciones contendientes pudieran –en un plano de absoluta igualdad de acceso y como sucedáneo de las franjas gratuitas–, difundir sus propuestas programáticas y dar a conocer a sus candidatos.

Sobre el financiamiento privado, son de destacar las siguientes innovaciones incluidas en el proyecto de ley:

- Se privilegia la transparencia en relación con las donaciones o contribuciones privadas, prohibiendo las que provengan de personas jurídicas nacionales;

a cambio, se elimina el tope que actualmente rige para las personas físicas costarricenses.

- Se incrementan sustancialmente las potestades de control del TSE, al que, por ejemplo, se le autoriza auditar integral o selectivamente las finanzas partidarias.
- Se perfecciona el régimen sancionatorio, dotando a las disposiciones penales de una más adecuada tipificación que, además, se complementan con la previsión de multas que serían impuestas por el mismo organismo electoral. Con ello, se contemplan elementos disuasorios respecto del establecimiento de estructuras paralelas, la percepción directa de donaciones por parte de candidatos y precandidatos y la comisión de otras irregularidades que actualmente pueden perpetrarse impunemente.
- Se fortalece el ambiente de control interno, mediante la previsión en la ley de auditorías y de fiscalías partidarias.

Aunque esta propuesta de cambio legislativo no es perfecta, ciertamente constituye un importante avance que el país no debería desdeñar, pese al obstáculo que representa el encontrarnos actualmente en año preelectoral, con las consecuentes dificultades para lograr consensos parlamentarios.

La bibliografía que a continuación se enlista se limita a obras producidas en los últimos seis años y se clasifica en tres apartados: publicaciones específicas relativas al caso costarricense, tesis universitarias y estudios con perspectiva comparada.

## VI. REFERENCIA BIBLIOGRÁFICA

### a) ***Publicaciones específicas sobre el financiamiento de los partidos políticos en Costa Rica:***

Alfaro, Sergio (2003). "Financiación pública y concentración de poder: el caso de los partidos políticos costarricenses". En: *Política, dinero e institucionalidad partidista en América Latina*". México: Universidad Iberoamericana : FLACSO : IFE.

Arce, Gilberto E. (2004). *Economía electoral en Costa Rica*. San José, C.R.: Academia Centroamericana.

Casas, Kevin (2005). *Paying for democracy: political finance and state funding for parties*. Gran Bretaña: ECPR.

Fonseca, Óscar (2003). "Financiamiento de los gastos de los partidos políticos". En: *Memoria del Seminario de Derecho Constitucional Electoral*. San José, C.R.: TSE : Colegio de Abogados.

Transparencia Internacional (Costa Rica). *Elecciones transparentes: una visión desde la sociedad civil, resultados del Programa Elecciones Transparentes*. San José: T.I.C.R., 2006.

### **b) Tesis universitarias:**

Arroyo, Marcos y Sánchez, Ólger (2005). *El financiamiento privado de los partidos políticos y las compañías electorales en Costa Rica*. Tesis de graduación de Licenciatura en Derecho, Universidad de Costa Rica.

Cartín, Luis F. y Chaves, Hazel D. (2007). *El financiamiento privado de los partidos políticos en Costa Rica, mecanismos de control y fiscalización: iniciativas de Transparencia Internacional Costa Rica para su mejoramiento*. Tesis de graduación de Licenciatura en Derecho, Universidad de Costa Rica.

Villegas, Xiomara (2005). *El financiamiento privado de los partidos políticos y su control por parte del Tribunal Supremo de Elecciones*. Tesis de graduación de Licenciatura en Derecho, Universidad de Costa Rica.

### **c) Estudios con perspectiva comparada:**

Alcántara, Manuel y Barahona, Elena M. (editores) (2003). *Política, dinero e institucionalización partidista en América Latina*. México: Universidad Iberoamericana : FLACSO : IFE.

Carrillo, Manuel, Lujambio, Alonso, Navarro, Carlos y Zovatto, Daniel (2003). *Dinero y contienda político electoral: reto a la democracia*. México: Fondo de Cultura Económica.

Casas, Kevin y Zovatto, Daniel (2004). "El financiamiento político en Centroamérica, Panamá y República Dominicana". En: *Un desafío a la democracia: los partidos políticos en Centroamérica, Panamá y República Dominicana*. San José, C.R.: BID : IDEA : OEA : PNUD.

Casas, Kevin, García, Jorge Mario y Zovatto, Daniel. *Dinero, política y elecciones*. San José, C.R.: IIDH/CAPEL. 2003. (Serie Cuadernos N° 48),

Griner, Steven y Zovatto, Daniel (editores). *De las normas a las buenas prácticas: el desafío del financiamiento político en América Latina*. San José, C.R.: OEA : IDEA, 2004.

Zovatto, Daniel. *Dinero y política en América Latina: una visión comparada*. San José, C.R.: , FLACSO, 2004. (Serie Cuadernos de Ciencias Sociales N° 130)



## Relevancia de un registro electoral confiable en los procesos electorales costarricenses

Carlos Alberto Murillo Montoya\*

### Nota del Consejo Editorial

**Recepción:** 6 de febrero de 2009.

**Revisión, corrección y aprobación:** 19 de junio de 2009.

**Resumen:** Una cultura democrática involucra la necesaria presencia de mecanismos que garanticen la transparencia, confiabilidad, seguridad, eficiencia y eficacia, en los procesos electorales. En Costa Rica nuestra Constitución Política ha atribuido al Tribunal Supremo de Elecciones, de forma exclusiva e independiente, la organización, dirección y vigilancia de los procesos relacionados con el sufragio. Asimismo, la Ley Orgánica del Tribunal Supremo de Elecciones y del Registro Civil y el Código Electoral, refieren a la registración civil y a la registración electoral, instituyendo una precisa vinculación entre ambos sistemas, que propicia la organización de un registro electoral automático, permanente y centralizado, logrando procesos electorales confiables, seguros y transparentes.

**Palabras Claves:** Democracia / Sufragio / Procesos Electorales / Registro Electoral / Registro Civil.

**Abstract:** A democratic culture involves the necessary presence of mechanisms that ensure transparency, reliability, security, efficiency and effectiveness in electoral processes. In Costa Rica our Political Constitution has granted the Supreme Electoral Tribunal, on exclusive and independent basis, the organization, direction and vigilance of the suffrage processes related. Likewise, the Organic Law of the Supreme Electoral Tribunal and of the Civil Registry Office and the Electoral Code refers to the civil and the electoral registration processes, establishing a clear link between both systems that favors the organization of an automatic, continuous and centralized electoral registry, obtaining thus reliable, secure and transparent electoral processes.

**Keys words:** Democracy / Vote / Electoral processes/ Electoral Registration / Civil Registration

---

\* Licenciado en Administración de Empresas por la Universidad Estatal a Distancia. Jefe de la Oficina de Padrón Electoral del Tribunal Supremo de Elecciones. cmurillo@tse.go.cr

## I INTRODUCCIÓN

La evolución política de las sociedades de nuestra región hacia sistemas democráticos, ha exigido el perfeccionamiento y consolidación de la administración electoral y de manera muy particular, la organización de un registro electoral confiable, como el pilar fundamental para brindar pureza, transparencia y credibilidad a los procesos electorales, mediante una mayor participación de los ciudadanos en el ejercicio efectivo del derecho al sufragio.

La práctica ha demostrado que para lograr una eficaz y eficiente organización del registro electoral, es fundamental establecer una relación permanente con un registro civil y la emisión de un documento de identificación. Cuando esta relación es resguardada por un mismo organismo, se garantiza plenamente la solidez de ese registro. Es importante en este contexto, que se conozcan las diferencias conceptuales de un registro electoral y uno de estado civil, de cómo deben ejecutarse los procedimientos registrales para que, de manera ordenada, se relacionen esos registros.

Para organizar adecuadamente un registro electoral, es fundamental disponer de mecanismos de conformación ágiles, seguros y sujetos a constante revisión, provistos de técnicas de control y resguardados en sistemas modernos de almacenamiento electrónico de datos, para potenciar su utilidad más allá de los ámbitos de la gestión electoral.

La existencia de un registro electoral está plenamente justificada por su contribución a la democracia. De ningún modo debe renunciarse a los esfuerzos y recursos utilizados en su conformación, ya que los retos que plantea el entorno político de las sociedades actuales, demanda que con una renovada actitud visionaria, se establezcan las líneas de acción que responderán a exigencias orientadas, cada vez más, a satisfacer esquemas de servicios virtuales y a modernizar esos registros cuando se alcanza la madurez de la cultura política democrática.

## II MARCO CONCEPTUAL

Existe una relación natural entre registro civil y el registro electoral, en razón de que los derechos políticos dependen generalmente de requisitos relacionados con la edad, la calidad de ciudadano y la nacionalidad. De esta manera, un registro electoral consistente se nutre de un registro del estado civil íntegro, confiable, seguro y accesible; adicionalmente, se apoya en

un sistema de identificación ciudadana ágil y fiable. Es importante, desde esta perspectiva y de manera sucinta, la conceptualización de estos tres registros.

El Registro Civil o Registro del Estado Civil es la entidad responsable de la inscripción o registro de los nacimientos, defunciones y matrimonios; adicionalmente debe realizar todas las modificaciones que se produzcan en relación con los citados hechos vitales y jurídicos: reconocimientos, divorcios, legitimaciones adopciones y otros. Se trata de instituciones que históricamente se organizaron entre finales del siglo XIX y principios del XX, cuando existía poca movilidad de los habitantes de los países y se carecía de la tecnología de procesamiento de datos, razón por la cual sus servicios eran limitados. Hoy día cumplen papeles más relevantes por su función jurídica y estadística, se han modernizado y se han consolidado como instituciones indispensables.

En relación con los registros de identificación de ciudadanos, básicamente se puede indicar, que se trata de los sistemas utilizados para elaborar con base en las partidas de nacimiento, el documento de identificación que acredita a las personas como las titulares de esas partidas y les permite comprobar su identidad ante diversas instancias. Existen variadas formas de organización de estos registros, lo que muchas veces los hacen pasar inadvertidos, porque se confunden con los registros civiles o electorales.

Es común la utilización de los términos registro electoral, padrón electoral o listas de electores como sinónimos; sin embargo, es conveniente dejar establecidas sus fronteras. En primer término, un registro electoral es *“el conjunto organizado de inscripciones de quienes reúnen los requisitos para ser elector y no se hallen privados, definitiva o temporariamente, del derecho al sufragio”*. La conformación de los registros electorales está asociada, por un lado, a la calidad de elector y por otro a la existencia de restricciones que impiden el ingreso de las personas a este registro aunque sea temporalmente. La mayoría de las legislaciones, establecen los 18 años de edad para que las personas adquieran sus derechos y deberes civiles, tiempo en el cual obtienen también el derecho de ser electores. Este registro debe reflejar los cambios producto de las inclusiones, exclusiones y actualizaciones de las inscripciones electorales. Al momento de llevarse a cabo un proceso eleccionario, la mayoría de las legislaciones establecen una fecha de cierre o corte de éste con suficiente antelación. A partir del ordenamiento de los

---

1 Serena Velloso, 1986, p.254, citado en León-Roesch, Marta, 1989, p.75

datos de los electores a la fecha de cierre, se elaboran las listas de electores o padrón electoral. Así, se establece que el padrón electoral es parte del registro electoral.

Existen al menos tres procedimientos para la conformación de los registros electorales:

**El automático:** con base en los datos existentes en un registro civil, se procede a la conformación del registro electoral. Es importante en este procedimiento que el registro civil cuente con una organización que permita la actualización constante de los datos civiles y la depuración de los fallecimientos. Asimismo, reviste gran trascendencia disponer del domicilio de los electores y de programas de cedulación.

**Por invitación:** procedimiento en el cual la organización encargada de la actividad electoral invita a la ciudadanía a inscribirse. Es necesario en este caso, comprobar la identidad del elector y el cumplimiento de los requisitos que hacen posible adquirir el derecho al sufragio.

**Registro electoral Ad-hoc:** se recurre a este procedimiento cuando los datos del registro civil carecen de integridad y seguridad o simplemente no existe dicha organización. De esta manera la conformación del registro electoral se lleva a cabo mediante un llamado a la población o de un censo electoral.

Por otro lado, los registros electorales pueden ser permanentes o ad-hoc. Los primeros son aquellos registros continuos y administrados por una institución permanente la cual debe mantenerlo al día, incluyendo y excluyendo de acuerdo con los eventos que sufran los ciudadanos. En cuanto al segundo tipo de registros electorales, éstos son constituidos para atender un proceso electoral específico y su validez caduca una vez finalizado el proceso.

Otra característica de los registros electorales es que pueden ser centralizados o descentralizados. En el primero existe una institución de tipo nacional como responsable de éste. En el segundo, los registros los lleva una autoridad regional o una autoridad delegada para tales efectos.

### III LA EXPERIENCIA COSTARRICENSE

#### A. *Tribunal Supremo de Elecciones*

Desde el año 1812, Costa Rica se organizó electoralmente. De manera tal que en 1821 con la llegada de la independencia, fue relativamente fácil incorporar en el Pacto de Concordia las disposiciones que reglamentaron lo relativo a la elección de los miembros de los Supremos Poderes. En 1893 se crea una ley más detallada y completa. Para 1913 se establece de forma permanente el voto directo y en 1925 se alcanza el voto secreto. Este mismo año se crea el Consejo Nacional de Electores, considerado el precursor del actual Tribunal Supremo de Elecciones, cuyos miembros eran nombrados por el Presidente de la República. El primer código electoral aparece en 1946, con la finalidad de restarle al Poder Ejecutivo la facultad de llevar a cabo las elecciones. A raíz de la promulgación de la Constitución Política de 1949, es creado el Tribunal Supremo de Elecciones, tal y como se conoce en la actualidad. El Código Electoral actual se emite 1952 y entra en vigencia en 1953.

*“El 17 de noviembre de 1949 Costa Rica inauguró un período de libertad y pureza electoral, que ya lleva cinco décadas de existencia, bajo la dirección del Tribunal Supremo de Elecciones (TSE) creado en esa fecha por la Carta Magna que en ese mismo día entró en vigencia...”<sup>2</sup>*

Es indiscutible la trascendencia del Tribunal Supremo de Elecciones como institución garante de la pureza electoral de Costa Rica. Tiene el rango y la independencia de los Poderes del Estado, de él dependen los demás organismos electorales, que según el artículo 11 del Código Electoral son: el Tribunal Supremo de Elecciones, el Registro Civil y las Juntas Electorales. La integración del Tribunal es conformada, ordinariamente, con tres magistrados propietarios y seis suplentes, los cuales son nombrados por la Corte Suprema de Justicia. Un año antes y hasta seis meses después de que se llevan a cabo elecciones generales, el Tribunal se amplía con dos magistrados suplentes, para formar un tribunal de cinco miembros. La creación del Tribunal es considerada como:

*“...un hecho fundamental para la estabilidad política del país, fue la institución que hizo que los costarricenses tuvieran fe en el voto y contribuyó a la transformación del país que inició con fuerza la Junta Fundadora de la Segunda República y continuaron los gobiernos siguientes.” (Obregón, 2000: 18)*

2 Ross, Loaiza, 1999: 17.

Según el artículo 99 de la Constitución Política, al Tribunal Supremo de Elecciones le corresponde, en forma exclusiva; la organización, dirección y vigilancia de los actos relativos al sufragio. Para ello, el Tribunal tiene independencia en el desempeño de sus funciones.

La Ley Orgánica del Tribunal Supremo de Elecciones y del Registro Civil, se crea mediante la Ley N° 3504 del 10 de mayo de mil novecientos sesenta y cinco. En ella se incorporan varios de los artículos de la Constitución Política referidos al Tribunal Supremo de Elecciones. Asimismo, esta ley viene a normar lo referente a las atribuciones de los principales funcionarios del Tribunal, establece la estructura organizativa y describe las funciones del Registro Civil.

Esa independencia de los organismos electorales ha impedido cualquier tipo de injerencia de los poderes políticos; ha posibilitado la existencia de un equipo de funcionarios con estabilidad laboral y un amplio bagaje en el campo electoral, que ha facilitado el perfeccionamiento de los métodos de trabajo y el constante mejoramiento de los procesos técnicos.

## **B. Registro Civil**

El artículo 104 de la Constitución Política, estipula que el Registro Civil está bajo la dependencia exclusiva del Tribunal Supremo de Elecciones. Sus funciones son:

- Llevar el Registro Central del Estado Civil y formar las listas de electores.
- Resolver las solicitudes para adquirir o recuperar la calidad de costarricense, así como los casos de pérdida de nacionalidad.
- Ejecutar sentencias Judiciales que suspendan la ciudadanía y resolver las gestiones para recobrarla.
- Expedir cédulas de identidad.

El Código Electoral le atribuye, además, fijar el número de juntas receptoras de votos en cada distrito electoral y realizar la distribución de los electores en cada junta, recibir y resolver en primera instancia las gestiones para la inscripción de partidos políticos y candidaturas a los puestos de elección popular y ordenar la impresión de las papeletas electorales.

En la Ley Orgánica del Tribunal Supremo de Elecciones y del Registro Civil, en su artículo 37, se estipula que el Registro Civil se compone de dos Departamentos: el Civil y el Electoral,



ambos bajo la autoridad de un Director. Cada Departamento tendrá un Oficial Mayor. También contará con un Secretario General.

El Departamento Electoral está compuesto por las siguientes secciones: Solicitudes Cedulares, Análisis, Cédulas y Padrón Electoral. Son funciones de este departamento las siguientes:

- Expedir cédulas de identidad.
- Empadronar a todos los electores.
- Formar la lista general de electores o Padrón Nacional Electoral.
- Confeccionar el padrón-registro y el padrón fotográfico para cada Junta Receptora de Votos.
- Dar cumplimiento a las sentencias judiciales en cuanto afecten los derechos políticos y resolver gestiones para recobrarlos cuando se compruebe la extinción de la responsabilidad penal.
- Preparar el material electoral para toda elección o plebiscito.
- Llevar el registro de tarifas y de las horas de trabajo de las radioemisoras para la propaganda político-electoral de los partidos inscritos.
- Mantener libre de inexactitudes y deficiencias el Padrón Nacional Electoral.
- Llevar registro de la presentación de solicitudes de cédula y de las solicitudes que impliquen modificación de las listas de electores.

El Departamento Civil está conformado por las secciones de Inscripciones, Opciones y Naturalizaciones y Actos Jurídicos, siendo sus funciones:

- Inscripción, en asientos debidamente numerados, de los hechos vitales: nacimientos, defunciones y matrimonios.
- Efectuar, en esos asientos, las anotaciones al margen referentes a legitimaciones, reconocimientos, adopciones, investigaciones o impugnaciones de paternidad, divorcios, separaciones judiciales, nulidades de matrimonio, opciones y cancelaciones de nacionalidad, ausencias, presunciones de muerte, interdicciones judiciales, y actos relativos a la adquisición o modificación de la nacionalidad.

Se denota con lo expuesto, que bajo la administración de una misma institución coexisten los registros del estado civil, el registro electoral y el sistema de identificación ciudadana. Dentro de su ámbito de acción cada una de las secciones que conforman los dos departamentos, desarrollan las coordinaciones pertinentes e implementan controles en el manejo de la información que fluye entre ambos departamentos de manera ágil y segura.

### **C. Documento de identidad**

La cédula de identidad es el principal documento de identidad del país, ya que se utiliza tanto para emitir el voto como para realizar cualquier diligencia en que se requiera comprobar la identidad de las personas. La Ley Orgánica del Tribunal Supremo de Elecciones y del Registro Civil establece la obligatoriedad de portar ese documento y contempla sanciones para aquellos funcionarios públicos que no exijan la presentación del referido documento. Su número consta de nueve dígitos, los cuales corresponden a las citas de inscripción de nacimiento que lleva el Departamento Civil, el primer dígito se asocia a la provincia donde nació la persona, los siguientes cuatro, al número de tomo y los últimos dígitos al asiento.

Se cuenta con un moderno sistema de emisión de cédulas que utiliza la comparación de huellas dactilares y se complementa con el análisis de las fotografías y firmas por parte de personal calificado para tales fines. El documento se imprime en la oficinas centrales del Tribunal y para su entrega participan además, las 32 oficinas regionales que están instaladas a lo largo y ancho del país.

El número de cédula por ser permanente formado con base en la inscripción de nacimiento, se constituye en el principal mecanismo de control para garantizar que cada elector se inscribe solamente una vez en el registro electoral. La vigencia de ésta, aparece en el artículo 94 de la Ley Orgánica del Tribunal Supremo de Elecciones y del Registro Civil donde se dispone que: *“el término de validez de la cédula de identidad será de diez años a partir de su fecha de emisión. Transcurrido ese término, se considerará vencida y caduca para todos los efectos legales y de oficio se cancelará la inscripción electoral del ciudadano como elector”*. Dicha norma establece como excepción que cuando los diez años se cumplan dentro del año anterior a la fecha de una elección, tanto la cédula de identidad como la inscripción electoral del elector, permanecerán válidas hasta el día de la elección inclusive.

La confiabilidad en la cédula de identidad, la ha acreditado como el documento oficial de identificación electoral y civil, mediante el que se respaldan los emisores de las licencias de conducir, los pasaportes, los carnés de asegurados y otros. De hecho, los números de los referidos documentos son los mismos que el de la cédula.



## 1. PADRÓN NACIONAL ELECTORAL

La Constitución Política y la legislación electoral costarricense, establecen un registro electoral, conocido como Padrón Nacional Electoral, automático, permanente y centralizado. Así se desprende del artículo 95 de la constitución cuando determina como principio que es *“obligación del Estado de inscribir de oficio a los ciudadanos en el Registro Civil y de proveerles de cédula de identidad para el ejercicio del sufragio”* y el artículo 104 establece que: *“Bajo la dependencia del Tribunal Supremo Elecciones está el Registro Civil, cuyas funciones son: 1) Llevar el Registro Central del Estado Civil y formar las listas de electores;...”*

Asimismo, el artículo primero del Código Electoral establece lo siguiente:

*“Son electores todos los costarricenses de uno u otro sexo, mayores de 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 impongan la pena de suspensión del ejercicio de derechos políticos...”*

### ¿Cómo se realiza la inscripción electoral?

Anteriormente, se indicó que la Carta Magna establece como principio la obligación del Estado de inscribir oficiosamente a los ciudadanos en el Registro Civil; en concordancia, el artículo 75 de la Ley Orgánica del Tribunal Supremo de Elecciones y Registro Civil, establece los trámites para las solicitudes y renovaciones de cédula y traslados de domicilio:

*“La identidad de quien solicita cédula por primera vez debe ser corroborada por sus padres, abuelos, hermanos o por dos testigos...Si la persona que pide cédula de identidad no estuviere inscrita en las listas electorales el Registro incluirá de oficio su nombre en el domicilio que indique la solicitud... En un formulario especial o por los medios disponibles, el elector inscrito que cambie de domicilio deberá solicitar ante el Registro Civil el traslado de su inscripción electoral al nuevo domicilio...”*

En la práctica, el proceso de conformación del registro electoral inicia con la solicitud de la cédula de identidad. Una vez que la gestión es ingresada a los sistemas informáticos del Registro Civil, se realizan las comparaciones dactilares por medio de motores de búsqueda y concordancia del sistema informático, se realizan los estudios correspondientes en el

Departamento Civil y en el padrón electoral; asimismo, se estudia detalladamente la dirección aportada por los ciudadanos para ubicarlos en el distrito electoral respectivo; finalmente, se procede a dictar la resolución que expide la cédula de identidad y ordena según sea el caso, la operación en el padrón. Este sistema garantiza que solamente pueden conformar el registro electoral, los ciudadanos inscritos en el Departamento Civil; a la vez que se hace una verificación de la integridad de los datos incluidos en el citado registro.

La inscripción electoral se hace por distritos electorales en estricto orden alfabético del apellido. El domicilio electoral donde se inscribe el elector determina el lugar de votación. Los datos contenidos en el Padrón Electoral son: nombre y apellidos, sexo, número de la cédula de identidad y distrito electoral.

Según el artículo 10 del Código Electoral, el Tribunal Supremo de Elecciones está facultado para dividir un distrito administrativo (465 total del país), en dos o más distritos electorales. Pero ocho meses antes de una elección no podrá hacer uso de esa facultad. La razón de lo anterior, es procurar la mayor comodidad de los electores para el ejercicio del sufragio.

Para los efectos de inscripción electoral, los distritos electorales son identificados mediante un código de seis dígitos que se interpretan de la siguiente forma: (1-01-001) El primer dígito corresponde a la provincia, el segundo y tercero al cantón y los últimos tres al distrito electoral. Esa inscripción, al igual que la cédula de identidad, tiene una vigencia de diez años.

Es posible, en cualquier momento, excepto durante los cuatro meses anteriores a una elección, que los electores que cambien de domicilio puedan solicitar la modificación del nuevo domicilio electoral. Los requisitos necesarios son: realizar la gestión personalmente; aportar nombre y apellidos, número de cédula, distrito electoral en que está inscrito, distrito electoral al que desea ser trasladado, firma y huella dactilar.

Todas las resoluciones que se dictan en cuanto a expedición de cédulas, traslados de electores y otros, generan los movimientos electorales que permiten la actualización constante del Padrón Electoral. Por ello, la conformación de nuestro registro electoral es una labor diaria que permite la formación de la lista definitiva de electores en un tiempo relativamente corto. Se trata entonces de un registro dinámico por su constante actualización y depuración, ya que diariamente se aplican a éste los diferentes tipos de movimientos antes indicados. Dentro de la



jornada diaria de labores del Tribunal Supremo de Elecciones, se registra un movimiento en el padrón, en promedio, cada doce segundos.

En detalle los movimientos electorales se clasifican en tres tipos diferentes:

**Inclusiones**, que comprenden: a) **solicitudes de primera vez**, que a su vez se dividen en **mayores de 18 años**, los que son inscritos inmediatamente en el Padrón Electoral y **mayores de 16 años**, según el artículo 76 de la Ley Orgánica del Tribunal Supremo de Elecciones y del Registro Civil, *“quienes hayan de cumplir dieciocho años de edad a la fecha de una elección de Presidente y Vicepresidentes de la República, podrán si han alcanzado la edad de dieciséis años, solicitar anticipadamente su cédula y ser inscritos como electores”*. Las inscripciones electorales quedarán en firme, una vez que la persona alcance los dieciocho años de edad, fecha en que también pueden retirar su cédula de identidad; b) **Naturalizados**, de conformidad con el artículo primero del Código Electoral *“...los ciudadanos costarricenses por naturalización no podrán sufragar sino después de doce meses de haber obtenido la carta respectiva”*. Asimismo, el artículo 76 de la Ley Orgánica del Tribunal Supremo Elecciones y del Registro Civil indica *“...Los costarricenses naturalizados que cumplan los doce meses de haber obtenido su naturalización dentro de los seis meses anteriores a una elección, se inscribirán como electores si ya les hubiese sido expedida su cédula de identidad”*.

**Exclusiones**, dentro de éstas se distinguen las siguientes: a) **cancelación de inscripción electoral por caducidad**, diariamente el sistema informático de la Institución ejecuta un programa que identifica todas aquellas inscripciones que caducan en el día, de manera tal que marca y lista todas aquellas que no tienen una nueva resolución. Al final del mes se hace una verificación de las cifras aplicadas antes de ejecutar la actualización del Padrón Electoral y b) **cancelación por defunción**, conforme son inscritas en el Departamento Civil las defunciones, se remiten al Departamento Electoral a efecto de dictar la respectiva resolución de cancelación y proceder a la aplicación del movimiento electoral correspondiente.

**Actualizaciones**, pueden ser de dos clases: las que se practican con base en la emisión de duplicados de cédula y los traslados de domicilio electoral que, a su vez, son: **de oficio**, se refiere a las solicitudes de cédula que generan cambio de domicilio del ciudadano. También los que a **solicitud del interesado**, se solicita específicamente el cambio de domicilio.

Todos los movimientos electorales mencionados (inclusiones, exclusiones, actualizaciones) son estudiados a efecto de detectar cualquier tipo de inconsistencia con los registros civiles y electorales; de manera tal que se asegure la integridad y consistencia del Padrón Nacional Electoral. Esos movimientos son identificados mediante claves para contabilizarlos y verificar que todas las gestiones electorales aprobadas sean aplicadas en las actualizaciones del padrón. Existe en el Tribunal una oficina denominada Contraloría Electoral que se encarga de fiscalizar y verificar todas las operaciones del Registro Civil.

Mensualmente se confecciona una sumaria que presenta el total de las inclusiones y exclusiones del Padrón Nacional Electoral, durante ese período. A la vez, se presentan las cantidades de electores por distrito electoral, cantón, provincia y el total nacional, así como el crecimiento (o decrecimiento) absoluto y relativo del Padrón Electoral en relación con los datos de la última elección. Este documento se distribuye a todos los partidos políticos.

El Padrón Nacional Electoral y los datos de la sumaria se encuentran, además, en la página Web del Tribunal Supremo de Elecciones ([www.tse.go.cr](http://www.tse.go.cr)) y se actualiza mensualmente.

Con la finalidad de permitir a los electores verificar el lugar donde aparecen inscritos electoralmente con la suficiente antelación, para que puedan realizar los traslados necesarios, se prepara seis meses antes de una elección la lista provisional de electores, tal y como lo establece el artículo 22 del Código Electoral. Estas listas deben exhibirse en cada distrito administrativo por orden alfabético de apellidos durante cuatro meses. Asimismo, al pie de cada lista se consiga el total de electores que contiene y se advierte respecto al término durante el cual los electores podrán formular reclamos. En cumplimiento del citado artículo, el Tribunal Supremo de Elecciones desplaza funcionarios a cada uno de los 1952 distritos electorales existentes a la fecha, con el objetivo de exhibir las listas provisionales de electores. De estas listas se entrega copia a los partidos políticos que así lo soliciten.

De conformidad con la Ley Orgánica del Tribunal Supremo de Elecciones y del Registro Civil, la lista general de electores se forma tomando en cuenta las resoluciones firmes de inclusiones, exclusiones traslados y rectificaciones.

El término que dicta la normativa electoral para modificar las listas de electores, se establece en el artículo 81 de la Ley Orgánica: *“En los cuatro meses anteriores a una elección no recibirá el Registro Civil gestión alguna que pueda modificar las listas de electores. Dentro de*

*los tres meses anteriores a una elección, no pueden el Registro ni el Tribunal dictar resolución alguna que modifique la lista de electores”.*

La lista definitiva de sufragantes tendrá que estar impresa por orden alfabético de apellido un mes antes de una elección y con base en ella, se elabora el Padrón-Registro que es un documento electoral foliado, encuadernado y en su cubierta debe aparecer de forma clara el número de la Junta Receptora de Votos a que corresponde y en éste deben consignarse la apertura, las incidencias y el cierre de la votación; además, la lista de sufragantes que habrán de emitir su voto ante la respectiva Junta, con el número de cédula de identidad correspondiente a cada elector. Este documento, de conformidad con el Código Electoral, es la plena prueba del resultado de la elección, mientras no aparezca contradicho por otro documento de igual valor o no se pruebe que es falso. La modernización de que fue objeto el sistema de emisión de cédula en el año 1998, facilitó la incorporación de la fotografía del elector en el citado padrón, como medio accesorio de identificación, superando con esta mejora el anterior sistema de remisión de un padrón fotográfico en tarjetas que se enviaba a cada junta receptora de votos.

Un registro electoral debidamente organizado, que refleje fielmente los ciudadanos asistidos del derecho a participar en los procesos electorales, que imposibilite de participar a aquellos que sufren inhabilitaciones para ello y que garantiza que los que tienen derecho al voto lo hagan solamente una vez, es como un buen árbitro en una competencia futbolística: puede pasar inadvertido. En Costa Rica desde la creación del Tribunal Supremo de Elecciones ha sido manifiesta esta apreciación. El registro electoral ha superado con creces las expectativas de la sociedad costarricense a través de los años y ha soportado dos recientes desafíos. El primero: la celebración de las últimas elecciones presidenciales, donde el partido ganador obtuvo una ventaja de 18.169 votos, es decir el 1.12% del total de votos válidos en relación con su inmediato contendor. El segundo, mediante un proceso consultivo, se estrena en Costa Rica un instituto de la democracia participativa denominado referéndum y precisamente con un tema que polarizó la sociedad costarricense, referente a que si el país aprobaría o improbaría el proyecto de ley “*Tratado de Libre Comercio República Dominicana – Centroamérica – Estados Unidos*”. El resultado, que la opción vencedora obtuvo 48.844 votos más que la perdedora, lo que representó el 3.25% del total de votos válidos. En ese sentido, cuando se dan los resultados electorales tan ajustados como los de los dos últimos procesos, el contar con un registro electoral consistente e íntegro, coadyuva a desvanecer cualquier tipo de cuestionamiento que se pudiera dar en torno a que se haya limitado la participación popular en esos procesos, en menoscabo de la libre voluntad del electorado.

Las demandas para mantener el registro electoral íntegro y actualizado han sido constantes y se acrecientan. En el año 2002 cuando a raíz de una reforma en el Código Municipal se celebraron elecciones municipales separadas de las nacionales, -en febrero y diciembre, respectivamente- se rompió con la norma en cuanto a que solo se realizan elecciones cada cuatro años. Recientemente se estableció que a partir del año 2016, las elecciones municipales se llevarán a cabo a mitad del período presidencial y legislativo. Aunado a lo anterior, el cuerpo normativo que regula el referéndum, faculta para que se posibilite la realización de una consulta popular al año. Como corolario de lo expuesto, se evidencia la posibilidad que todos los años se celebre un proceso electoral. De ser así, se está preparado, en lo que respecta al Padrón Nacional Electoral, para salir adelante con sobrada capacidad de respuesta.

En Costa Rica, la trilogía registro civil, registro electoral y la cédula de identidad es una relación consustancial, factor determinante en la solidez y credibilidad del Padrón Nacional Electoral. El apoyo en las tecnologías de información adecuadas a través de los años, ha sido también un elemento de vital importancia al brindar seguridad en el registro de las transacciones y los respaldos necesarios. El grado de confianza que inspira ese padrón, es tal que muchas instituciones públicas y entidades del sistema financiero nacional, lo utilizan como referencia para verificar las transacciones que realizan, para citar algunos casos: El Registro Nacional, la Caja Costarricense de Seguro Social y el Instituto Costarricense de Electricidad.

Otro reto novedoso que puso a prueba la capacidad de los sistemas registrales del Registro Civil, se dio al utilizarse por primera vez la Ley de Iniciativa Popular, de reciente creación y que faculta a un cinco por ciento, como mínimo, de los ciudadanos inscritos en el padrón electoral, para que puedan ejercer iniciativas para formar leyes o reformar parcialmente la Constitución Política. Ese cuerpo normativo concede al Tribunal Supremo de Elecciones, treinta días naturales para verificar la legitimidad de las firmas y computar solo una vez las válidas, antes de pasar el proyecto a la Asamblea Legislativa. Las aproximadamente 136000 firmas presentadas en esa ocasión fueron verificadas sin contratiempos en el plazo establecido.

#### **IV CONCLUSIONES**

La consolidada estructura electoral costarricense con el Tribunal Supremo de Elecciones a la cabeza, con el rango y la independencia de los poderes del Estado; tiene entre sus fortalezas, la organización de un registro electoral permanente, automático y centralizado, bajo la administración del Registro Civil que depende jerárquicamente de ese Tribunal.

La existencia de un Registro Civil eficientemente organizado con un departamento civil encargado del registro los hechos vitales y jurídicos y uno electoral, cuyas principales funciones son la emisión del documento único oficial de identificación ciudadana civil y electoral y el registro o padrón electoral, es el cimiento sobre el que se edificó y se mantiene el Padrón Nacional Electoral. Los dos departamentos se complementan para dar como resultado una institución registral segura y eficiente. Además de las funciones registrales, le compete lo relativo a la inscripción de partidos políticos y de las candidaturas a puestos de elección popular.

La sólida reputación de la cédula de identidad, elaborada mediante modernas técnicas de identificación ciudadana y armonizada con estrictos métodos de control y análisis de las identidades, el estudio minucioso de los lugares en que deben inscribirse los electores, el ágil sistema automático de la inscripción electoral, la pericia de los funcionarios electorales, son parte de los eslabones de la cadena de formación del Padrón Nacional Electoral, fuertemente posicionado en el quehacer nacional y es utilizado más allá de sus fines propios, como fuente de consulta obligada para una serie de operaciones de carácter jurídico y comercial. Su permanente actualización posibilita que las listas provisionales y definitivas de electores se preparen en un tiempo relativamente corto; a la vez, la información electoral adecuadamente resguardada en los sistemas informáticos permiten, también en un muy corto plazo, la elaboración de un padrón registro con fotografía para uso de las juntas receptoras de votos.

Los desafíos que enfrenta constantemente el Padrón Nacional Electoral, en razón de la evolución política del país y las crecientes demandas por un sistema democrático más participativo, deja indudablemente un balance positivo por cuanto ha salido airoso de varios eventos inusuales en los últimos seis años: separación de las elecciones municipales, segunda vuelta en elección presidencial, realización de referéndum, estudios de validación de firmas para proyectos de iniciativa popular.

En conclusión, la solidez y seguridad del sistema registral electoral costarricense, ha contribuido significativamente con la consolidación democrática y por ende con el mejoramiento de modelos económicos, educativos y de salud del país, desde la vigencia de la Constitución Política de 1949.

Sin lugar a dudas, un registro electoral íntegro, consistente y seguro que goza de plena confianza por parte de los diversos actores de la sociedad, constituye la columna vertebral de la

pureza de los procesos electorales, lo que sustenta la credibilidad en la democracia y facilita la gobernabilidad de las naciones.

## LITERATURA CONSULTADA

*Código Electoral* (2001). San José, Costa Rica: Ediciones Tribunal Supremo de Elecciones.

*Constitución Política de la República de Costa Rica* (1995). San José, Costa Rica: Investigaciones Jurídicas S.A.

García, Jorge et. al. (1987). *Legislación Electoral Costarricense*. San José, Costa Rica: Ediciones Capel.

Léon-Roesch, Marta (1989). "El Registro Electoral. Los Modelos de Argentina, Colombia y Costa Rica". En: *Poder y Consolidación democrática: Estudios sobre la organización electoral en América Latina*. Costa Rica: Editorial del IIDH. (Cuadernos de CAPEL n° 30)

*Ley Orgánica del Tribunal Supremo de Elecciones* (1997). San José, Costa Rica: Ediciones Tribunal Supremo de Elecciones.

Obregón, Clotilde (2000). *El Proceso Electoral y El Poder Ejecutivo en Costa Rica*. San José, Costa Rica: Editorial de la Universidad de Costa Rica.

Ross, Marjorie y Loaiza, Norma (1999). *El Tribunal Supremo de Elecciones: un Compromiso con la Democracia*. San José, Costa Rica: Ediciones Tribunal Supremo de Elecciones.

Ulloa, Félix (1997). *El Registro Civil y El Registro Electoral una visión Mesoamericana*. En: *Registro Civil y Electoral en Iberoamérica*. Costa Rica: Instituto Interamericano de Derechos Humanos.

Urruty, Carlos Alberto (2007). "Los Registros Electorales". En: *Tratado de derecho electoral comparado de América Latina*. México: Instituto Interamericano de Derechos Humanos.

Vega, Marco (1988). *Registro Civil: Cien Años de Servicio Público*. Costa Rica: Editorial Imprenta Nacional.



## Segunda ronda electoral

Gustavo Román Jacobo\*

*“Toda elección presidencial, por mala que sea, siempre será mejor hecha por la voluntad del pueblo que por la voluntad de unos cuantos políticos”.*

Ricardo Jiménez Oreamuno, periódico La Tribuna, 2 de mayo de 1925

### Nota del Consejo Editorial

**Recepción:** 4 de mayo de 2009.

**Revisión, corrección y aprobación:** 29 de junio de 2009.

**Resumen:** El instituto del Ballotage nace en Francia en 1852, pero no es hasta el año de 1958 donde reaparece de forma definitiva, bajo un régimen de gobierno semi presidencialista; surge en el derecho electoral costarricense mediante una enmienda en 1926, a la Constitución Política de 1871, evocado en forma desnaturalizada para ajustarse a un sistema de corte esencialmente presidencialista, con matices de parlamentarismo. Es en la Constituyente de 1949 donde se dibujan con mayor claridad los rasgos de lo que actualmente conocemos como segunda elección popular, al perfilarse con características propias del derecho Constitucional Costarricense. A pesar de su veterana presencia en la vida constitucional del país, no es hasta el 2002 donde dicho instituto protagoniza en la realidad nacional, cuando se cumplen los supuestos del artículo 138 de nuestra Carta Magna, para que se lleve a cabo una segunda elección o Ballotage. Fue así como el primer domingo de abril de ese año, en medio de mucha expectativa, este instituto desfiló en la práctica democrática del país.

**Palabras Claves:** Ballotage / Sufragio / Constitución Política / Parlamento.

**Abstract:** The Ballotage institute originates in France in 1852, but it's not until 1958 that reappears in a definitive way, under a semi-presidential government regime; it arises into the Costa Rican Electoral Law in 1926 through an amendment to the Political Constitution of 1871, evoked in a denatured form to comply with an essentially presidential system regime, with nuances of parliamentarianism. It's in the 1949 Constitutional Convention where the features of what we know as a second electoral round are more clearly outlined, as it profiles with characteristics proper of the Costa Rican Constitutional Law. Despite his veteran presence in the country's constitutional life, it was not until 2002 that said institute stars in the national reality when the assumptions of article 138 of our Constitutional Chart occur, so that a second electoral round or Ballotage can take place. Thus, the first Sunday of April of that year, amid great expectations, the institute paraded in the country's democratic life.

**Keys Words:** Ballotage / Suffrage / Political Constitution / Parliament.

\* Letrado del Tribunal Supremo de Elecciones. Licenciado en Derecho por la Universidad de Costa Rica. Estudiante de la Licenciatura en Ciencias Bíblicas de la Universidad Bíblica Latinoamericana. Profesor de Derecho Constitucional en la Universidad de Costa Rica.

## A. INTRODUCCIÓN

La Segunda Ronda o Vuelta Electoral, normativamente, en la disposición constitucional que prescribe la realización de una segunda votación popular entre los candidatos más votados en la jornada electoral ordinaria, cuando en ésta ninguno alcance el porcentaje de votos requerido para acceder al cargo.

Así, el ballotage, o segunda ronda electoral, es un instituto jurídico propio de la ingeniería constitucional moderna. Ese campo “frontera” donde el diseño de la forma de gobierno responde al sistema político asumido y, a su vez, la constitución escrita sistematiza mecanismos jurídicos para la articulación normativa e institucional de la forma de gobierno.

La comprensión de la segunda ronda electoral, por ello, no es posible únicamente desde el reducido enfoque del derecho constitucional; es necesario, al menos, una referencia breve a su sentido dentro del gran tema del pensamiento político, sea la asignación del poder político (luego, en la sección C del presente artículo, se hará, también, una relación sintética de los debates sobre los efectos del instituto en los escenarios políticos en que opera).

La preocupación constitucionalista por limitar el poder del Estado y garantizar los derechos básicos de las personas frente a éste, hereda los desarrollos políticos que habían opuesto Cámaras y Cortes frente a las monarquías, y desemboca en la redacción de constituciones escritas que delimitan potestades y aseguran espacios de libertad para los gobernados.

Así, con las teorías y puestas en práctica de la doctrina de división de poderes, primero en Europa con Montesquieu y luego en Estados Unidos con *El Federalista*, se va perfilando con mayor agudeza el equilibrio idóneo entre las prerrogativas de los gobiernos (su poder ejecutivo, particularmente) y los frenos y controles a su autoridad impuestos por las Cámaras, las Cortes y, en el caso estadounidense, la Constitución Política.

Dentro del amplio espectro de formas de gobierno en las que puede traducirse el sistema político democrático, Francia adopta, en la mitad del siglo pasado, el sistema semipresidencialista (término empleado por primera vez por el politólogo Maurice Duverger, en su obra titulada “*Instituciones políticas y derecho constitucional*”). Con “*semipresidencialismo*”, se designa a un

sistema político en el que el presidente elegido por sufragio universal coexiste con un primer ministro y un gabinete elegidos y responsables ante la asamblea o congreso.

Al presidente se le confiere, con ese diseño, una prerrogativa que no goza la cabeza del gobierno de un parlamentarismo, cual es la independencia y el origen por el voto popular. Pero, a la vez, se inserta al presidente en una dinámica de relación con el congreso que no es propia del presidencialismo, al sustraerle una serie de competencias para que sean ejercidas por un primer ministro elegido por la Asamblea y responsable ante ésta. Así, se crea un poder ejecutivo dual, en el que el entendimiento entre el presidente y el parlamento deviene indispensable, por ser este el que elige y puede remover, una parte del gobierno con el que “cohabita” aquel.

Es en esa estructura constitucional, en la que los franceses se ven obligados a operar un ajuste en la balanza de poder entre el ejecutivo y el legislativo; un ajuste en dirección contraria de la que se venía siguiendo desde la Carta Magna sellada por los barones y el Rey Juan sin Tierra en 1215: fortalecer al ejecutivo, en este caso, al presidente.

Ese “ajuste”, como refuerzo de una visagra que ha sido sometida a una tensión mayor, es el instituto de la segunda ronda electoral: dotar al presidente electo popularmente de una suerte de superlegitimidad de origen. El *ballotage*, entonces, es resultado de la preocupación francesa por reforzar a un presidente al que se le dio independencia del legislativo pero al que se le condicionó “medio poder ejecutivo” a la venia del parlamento.

Con este preámbulo, puede entenderse mejor el instituto en estudio. Su actualidad pasa, no sólo por la posibilidad de que en algún proceso electoral sea necesario realizar una segunda vuelta electoral sino, sobre todo, porque la finalidad del instituto (fortalecer la figura del presidente), presenta una relación directa con el debate latinoamericano entre quienes acusan al presidencialismo de los problemas estructurales de esos estados (Colomer Viadel, en el IV Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional, México, 1992) y quienes, en aras de la “governabilidad”, promueven reformas constitucionales tendentes a dotar al Poder Ejecutivo presidencialista de mayores y más sólidos espacios de acción o, en palabras de sus impulsores en Costa Rica, reformas “*para rescatar el principio de autoridad y de acción del poder ejecutivo*” (Arias Sánchez, “*Una propuesta para un nuevo sistema político*”. La Nación, 21 de marzo de 2009).

## B. HISTORIA Y CONCEPTO

El ballotage es, como se adelantaba, una institución nacida en 1852 en Francia, segundo imperio de Napoleón tercero. Su reaparición definitiva se da con el nacimiento de la Quinta República en 1958, cuya forma de gobierno es semipresidencialista. Es esta una época en la que la vida política francesa estuvo caracterizada por la proliferación sin precedentes de partidos políticos, facciones que se escindían de otros partidos para multiplicarse cada vez más. La fragmentación del poder fue tal que, en promedio, los gabinetes duraban menos de un año, con los consiguientes problemas de gobernabilidad.

Luego el instituto se difunde en otros semipresidencialismos europeos (Austria y Portugal, por ejemplo); en América Latina se empieza a incorporar –en general- con la ola democratizadora, pero trasplantado sin mayor ajuste a lo interno de esos presidencialismos, con lo cual queda, en cierta medida, desnaturalizado.

Desde los umbrales de su vida independiente, Costa Rica practicó la doble ronda parlamentaria. Significa esto, que el Congreso “corregía” aquella elección en la que el candidato más votado no alcanzaba la mayoría absoluta. Ni fortalecer la legitimidad (los diputados podían hacer su elección sin consideración de los apoyos recibidos por los candidatos en la votación popular), ni influir en el sistema de partidos (que aparecen en Costa Rica hasta finales del siglo diecinueve), son los objetivos buscados por las técnicas electorales de entonces, antecedentes del ballotage.

Con la reforma de 1926, del artículo 73, inciso 2, de la Constitución Política de 1871 (desarrollada luego en la Ley de Elecciones de 1927), nació el ballotage costarricense. El impulsor de esa histórica reforma constitucional, fue el Presidente Ricardo Jiménez Oreamuno, que en el periódico *La Tribuna* del 2 de mayo de 1925, había dicho “*toda elección presidencial, por mala que sea, siempre será mejor hecha por la voluntad del pueblo que por la voluntad de unos cuantos políticos*”. La segunda ronda electoral adoptada, exigía mayoría absoluta en la primera vuelta y se la garantizaba en la segunda votación popular (cuya fecha quedó establecida desde entonces para el primer domingo de abril), restringiéndola a los dos candidatos más votados.

A pesar de esto, en 1932, dado el supuesto que hacía necesario practicar el ballotage, no se llevó a cabo por renuncia del segundo candidato más votado, Manuel Castro Quesada. Así,



paradójicamente, Jiménez Oreamuno accedió a su último mandato favorecido por la frustración del instituto que él había defendido; esto, en medio de una delicada situación política que incluyó el famoso *Bellavistazo* y una confrontación histórica entre el Congreso y el Presidente Cleto González Víquez.

En 1936 se dispuso que, en vez de exigirse mayoría absoluta, se utilizara un umbral del cuarenta por ciento de los sufragios emitidos, los que, de no ser obtenidos, forzarían la realización de una segunda ronda electoral entre los tres candidatos más votados.

En la constituyente de 1949 y tras un debate entre quienes -dada la efervescencia política- consideraban menester evitar a toda costa la realización de segundas votaciones y quienes estimaban fundamental que el presidente contara con un robusto respaldo popular, prevaleció una fórmula transaccional, según la cual el umbral de legitimidad se fijó en el cuarenta por ciento pero de los sufragios *válidamente* emitidos.

Como se ve, al igual que ocurre con otras instituciones del derecho costarricense, nuestra segunda ronda electoral es, básicamente, una importación de ordenamientos jurídicos de vanguardia. Un caso de inteligente aprovechamiento del insumo trasatlántico que, repensado a la luz de la realidad costarricense de la primera mitad del siglo XX, fue adaptado a nuestro ordenamiento jurídico.

También se colige del anterior recorrido histórico (y geográfico), que no puede derivarse un concepto único y preciso de *ballotage*, sino uno clásico y muchas variables que no es necesario llamarlas de otro modo. Su razón de ser a nivel doctrinario, comprensible desde la historia del pensamiento político contemporáneo y desde la historia de las instituciones democráticas, se deriva del principio, según el cual, la forma legítima de acceder a la primera magistratura, es por mayoría absoluta.

La constante histórica y geográfica del *ballotage*, la segunda ronda electoral que se ha practicado y se practica en Europa y en América Latina, entonces, se expresa en la norma que dispone celebrar, dentro del proceso electoral, una segunda votación popular, tras considerarse insuficiente el apoyo recibido por el candidato más votado en la primera votación (el umbral costarricense, por ejemplo, niega que suficiencia y mayoría absoluta sean sinónimos); segunda

votación que lo será entre los candidatos más votados en la primera (podrían ser dos o más pero no todos, ya que eso tornaría al instituto ineficaz para incidir en el sistema de partidos).

### **C. FUNDAMENTOS POLÍTICOS Y CUESTIONAMIENTOS**

La razón de ser del instituto se encuentra en los llamados “fundamentos políticos del ballotage”. El horizonte del instituto -visible en su historia de creación y en las motivaciones para su adopción- es la llamada gobernabilidad democrática y, para ello, se focaliza en:

**a)** Obtenerle al electo una superlegitimidad de origen que lo invista de autoridad ante la población; y lo posicione frente al parlamento del sistema semipresidencialista en función del cual está pensado el ballotage. Esto lo consigue al rodear al presidente con un vigoroso apoyo mayoritario que certifique de manera contundente su mandato.

**b)** Modelar un sistema de partidos que favorezca la acción de gobierno, reduciendo la cantidad de partidos, haciéndolos más disciplinados, y constriñéndolos a la formación de alianzas políticas para coaliciones electorales y de gestión de gobierno. Siendo el sistema electoral un factor determinante del sistema de partidos, el ballotage -en tanto técnica del sistema electoral (en sentido amplio)- tiene una fuerza modeladora del sistema de partidos.

El debate entre cuestionamientos y apologías de la segunda ronda electoral, pasa por los más variados ámbitos, desde el de la filosofía política hasta el de los análisis politológicos de los conflictos sociales:

**1-** Se cuestiona: que la superlegitimidad de origen, considerada necesaria para el presidente del sistema semipresidencialista, sea deseable para el presidente del sistema presidencialista; se duda que el instituto logre crear esa legitimidad; y se cuestiona qué tanto ayude a gobernar. Pero debe reconocerse: que la modalidad de presidencialismo constituido en Costa Rica no acumula, en exceso, funciones en el presidente; que la cantidad de sufragios recibidos por el candidato ganador en la segunda vuelta será, previsiblemente, mayor a la recibida en la primera vuelta; y que hay consenso en que la legitimidad de origen es, al menos, elemento coadyuvante a favor de la gobernabilidad.

**2-** Se acusa al instituto: de provocar polarización ideológica en países de inestabilidad institucional y convulsión social. Y también se le acusa de crear conflictos socio-políticos

innecesarios en aquellos casos en que agrupa dos grandes masas de electores contrapuestos, cuando los candidatos que accedieron a la segunda votación comparten un programa ideológico similar sin mayor oposición de planteamientos. Pero un conflicto surgido de esta última eventualidad, responden los defensores del instituto, tiene su causa en el caudillismo que caracteriza a sociedades de escasa cultura política, no en el ballotage. Respecto a los peligros de polarización ideológica, debe reconocerse que, aunque el instituto está pensado en incentivar la polaridad pragmática con el horizonte de la gobernabilidad, en no pocas ocasiones ha favorecido la constitución (dentro del colegio electoral y del sistema de partidos), de dos grandes familias de partidos: la izquierda y la derecha.

3- Se critica el ballotage: por crear, en opinión de sus detractores, una legitimidad espuria y ficticia, toda vez que en las urnas de la segunda votación lo que se manifiesta no es una voluntad libre sino forzada, constreñida a algunas opciones. También se duda la validez de la legitimidad creada por el instituto, en tanto supone, argumentan, una traición al principio democrático de decisión por mayorías, pues serán las minorías las que en la segunda votación decidirán la elección al inclinar la balanza en un sentido u otro. En cuanto a la primera objeción, los defensores del ballotage señalan que, desde que en la primera votación el elector se enfrenta a una papeleta cerrada, la libertad de su voluntad jamás es ilimitada, siempre está circunscrita a las reglas del proceso electoral. En la segunda ronda, su voto podrá ser más reflexivo y enfocado, pero no menos libre. En cuanto a que el ballotage traicione el principio democrático de decisión por mayoría, argumentan que más bien lo resguarda. Un candidato más votado en la primera vuelta podría ser repudiado por una amplia mayoría diluida en la primera ronda entre varios candidatos. Esta mayoría, dispersa en simpatías específicas pero unánime en el rechazo al candidato más votado en la primera ronda, tiene la oportunidad de unirse en la segunda votación en torno a quien, no siendo su preferido en la primera vuelta, sí presenta un proyecto de gobierno básicamente afín a sus convicciones políticas. En otras palabras, no se desatiende a las mayorías, se les pregunta dos veces.

4- Otra crítica, apuntada en contra del instituto, es que la segunda votación es innecesaria si el candidato más votado en la primera vuelta tiene una amplia ventaja sobre su inmediato seguidor. Es de esperar, señalan, que con el mínimo arrastre en la segunda votación, el candidato más votado en la primera vuelta, de todas formas, gane. Pero es justo ahí, advierten los defensores del ballotage, donde se abren las posibilidades de participación política real

para los partidos minoritarios, en la concertación de alianzas y en la construcción conjunta de agendas de gobierno.

5- Finalmente, se objeta al instituto ser un acicate para la negociación política por bajos intereses. Sea que, con el único fin de “llevar agua a su molino”, invita al candidato a laxar su programa de gobierno y esto, teniendo diputados con programa fijo ya elegidos. Esta objeción, dicen los partidarios de la conveniencia de la segunda ronda electoral, desconoce la naturaleza dialógica y pragmática de la política democrática que es, por definición, el arte de lo posible. Además, insisten, debe tenerse en alta estima la “lubricación” que el instituto genera en sistemas de partidos fragmentados, a través de esas negociaciones.

## **D.    B**ALLOTAGE COSTARRICENSE Y PROCESO ELECTORAL DEL AÑO 2002

La primera crítica al instituto, referida en el aparte anterior, pasa por la relación entre éste y el sistema político en el que se creó (semipresidencialismo francés, en cuyo engranaje se adaptaría “naturalmente”) y el sistema político en el que se “injertó” (presidencialismo latinoamericano cuya lógica confrontativa, entre Ejecutivo y Legislativo, potencia). Es en relación con este tópico de la polémica sobre el ballotage, que la segunda ronda electoral costarricense muestra su mérito.

Aunque es cierto que el ballotage es un instituto pensado en función del sistema semipresidencialista y puede resultar disfuncional en el presidencialismo, también es cierto que Costa Rica presenta un ballotage modificado, que responde bastante bien a las necesidades de un sistema presidencialista también peculiar. Cabe recordar que debido al impulso de la fracción socialdemócrata en la Asamblea Constituyente de 1949, la Constitución vigente y con ello la forma de gobierno actual, fueron influidos por el proyecto semiparlamentario de la Junta Fundadora de la Segunda República, basado en la Constitución cubana de 1940. El resultado fue un sistema presidencialista con algunos rasgos del parlamentarismo.

Los efectos negativos del instituto, por su parte, se han visto en países en los que la figura ya de por sí prominente del presidente en el presidencialismo, se ve encumbrada por la superlegitimidad cuasi-plebiscitaria que otorga el instituto. El resultado ha sido el choque frontal entre el presidente y el Poder Legislativo, con lo cual las distancias entre poderes devienen en abismos insalvables. Graves son, también, las posibilidades de convulsión social que se

generan cuando el instituto crea dos enormes masas de electores contrapuestos en el ínterin de ambas vueltas, esto alrededor de un ambiente de inestabilidad política y vacío de poder. Las probabilidades de un conflicto social detonado por el instituto (pensado en aras de la gobernabilidad), no son simples conjeturas.

Frente a esas amenazas es donde el constituyente de 1949 mostró su sapiencia. La cabeza del Ejecutivo del sistema presidencialista no requiere de la súper legitimidad que sí reclama su par galo para posicionarse con fuerza frente al parlamento. Pero tampoco sería conveniente que la primera magistratura de la República recayera sobre alguien con escaso apoyo popular. Es a partir de este dilema que los constituyentes osaron cambiar un elemento esencial del instituto, cual es el requerimiento de mayoría absoluta de apoyo para resultar ganador.

No es poca cosa modificar ese elemento del instituto importado. La mayoría absoluta fue, históricamente, el motor del ballottage y su horizonte. Fue, ni más ni menos, el porqué y el para qué del instituto. Por eso es destacable que nuestros legisladores no tuvieran reparos en modificarlo: pasarlo al cuarenta por ciento de los votos emitidos en 1936 y, con ese camino de tino y temeridad abierto como precedente, el constituyente de 1949 pudiera con mayor libertad darle al instituto la fisonomía que mejor respondiera a las necesidades específicas de la coyuntura y del sistema político del país.

En las actas constituyentes trasluce la poca importancia que los diputados conceden a la doctrina o a la forma original del instituto en otras latitudes. Todo su razonamiento y entonces su decisión final, transpira un alto sentido de pragmatismo, visión de conjunto respecto del sistema político y previsión de las conflictividades coyunturales. Así, el artículo 138 de la Constitución Política dispone:

*“El Presidente y los Vicepresidentes serán elegidos simultáneamente y por una mayoría de votos que exceda del cuarenta por ciento del número total de sufragios válidamente emitidos.*

*Los candidatos a Presidente y Vicepresidentes de un partido, deben figurar para su elección en una misma nómina, con exclusión de cualquier otro funcionario a elegir.*

*Si ninguna de las nóminas alcanzare la indicada mayoría, se practicará una segunda elección popular el primer domingo de abril del mismo año entre las dos nóminas que hubieran recibido más votos, quedando elegidos los que figuren en la que obtenga el mayor número de sufragios.*

*Si en cualquiera de las elecciones dos nóminas resultaren con igual número de sufragios suficientes, se tendrá por elegido para Presidente el candidato de mayor edad, y para Vicepresidentes a los respectivos candidatos de la misma nómina. No pueden renunciar a la candidatura para la Presidencia o Vicepresidencias los ciudadanos incluidos en un nómina ya inscrita conforme a la ley, ni tampoco podrán abstenerse de figurar en la segunda elección los candidatos de las dos nóminas que hubieran obtenido mayor número de votos en la primera.”.*

Costa Rica posee, entonces, un sistema uninominal de elección por mayoría simple condicionada, por la superación del umbral del 40% de los votos válidamente emitidos. Y posee un ballottage que, si bien no es el clásico, no hay razón para llamarlo de otra forma, toda vez que la esencia del instituto es la repetición de la votación popular entre un menor número de candidatos que en la primera vuelta.

La innovación del artículo 138 constitucional es la adjetivación de “válidamente emitidos” a los sufragios tenidos en cuenta para el cálculo de los porcentajes. La virtud del numeral es la prohibición de renunciar para los candidatos que accedan a la segunda vuelta, (sin duda alguna con vistas a la experiencia de 1932). Pero se le critica: **a)** la heredada distancia de dos meses entre votaciones (en el clásico son dos semanas); **b)** que sólo sea aplicable a la elección de la nómina presidencial (en el clásico también se aplica a los miembros del Congreso); **c)** que no prevea la posibilidad de empate entre las dos segundas mayorías (su precedente sí lo preveía); **d)** la irracional solución del empate entre candidatos con mayorías suficientes para declarar la elección; y **e)** aunque no provenga de la letra del 138 constitucional, se le critica al ballottage costarricense que la presentación de candidaturas sea monopolio de los partidos políticos (en el clásico, aunque resulta contradictorio con los principios que inspiran el instituto, se pueden presentar candidaturas independientes).

No obstante la venturosa redacción constituyente, el legislador de 1952 de nuestro Código Electoral vigente, omitió (¿inconstitucionalmente?) regular la segunda ronda electoral establecida en el artículo 138 de la Constitución Política. La única mención del instituto es el lacónico e innecesario numeral 140 del Código Electoral que, a la sazón, dispone:

*“Cuando el Tribunal Supremo de Elecciones ordene una segunda votación para elegir Presidente y Vicepresidentes de la República, esta debe llevarse a cabo el primer domingo de abril siguiente.”*

Por las condiciones sociopolíticas en que se dio el proceso electoral de 2002, el Tribunal Supremo de Elecciones, cuyo mandato constitucional le exige organizar los actos relativos al sufragio, en los últimos meses del año 2001 vislumbró la probabilidad de que, por primera vez en la historia electoral del país, fuera menester celebrar una segunda ronda electoral. Al considerable desafío logístico que esa eventualidad representaba, se sumó la inexistente regulación legal de la segunda votación y de la campaña previa a esta.

A continuación, se reseñan brevemente, las resoluciones emblemáticas dictadas por el Tribunal Supremo de Elecciones, a fin de suplir, jurisprudencialmente, la sensible omisión legislativa.

La resolución **2587-E-2001 de las 14:00 horas del 29 de noviembre de 2001**, sobre el concepto de votos válidamente emitidos, aclara, con sólidos fundamentos en la legislación electoral, la doctrina del Derecho Electoral, el derecho electoral comparado pero, sobre todo, en el espíritu constituyente tras la redacción del artículo 138 de la Constitución Política, que ni los votos nulos ni los votos en blanco deben ser tomados en cuenta en el cálculo del cuarenta por ciento necesario para acceder al cargo.

Luego, la resolución **135-E-2002 de las 16:00 horas del 30 de enero de 2002**, sin duda la más importante, asume el criterio base que atraviesa, como eje lógico, toda la producción jurisprudencial emitida por el Tribunal Supremo de Elecciones con ocasión de la segunda ronda, dotándola de coherencia y claridad jurídica.

Ese **criterio base** es el siguiente: El proceso electoral inicia con la convocatoria a elecciones y finaliza con la declaratoria de elección. Pero si en la primera votación ninguna nómina alcanza el cuarenta por ciento de los sufragios válidamente emitidos, no podría hacerse la declaratoria de elección y entonces no podría considerarse esta votación como una elección sino como una selección, selección de las dos nóminas que participarán en la segunda ronda. Tomando en cuenta que tal eventualidad está prevista en la normativa constitucional y legal que rige el proceso electoral y que este no puede concluir sino con la declaratoria de elección, es lógicamente necesario concluir que la segunda votación popular es parte integrante del mismo proceso electoral al que pertenece la primera ronda. El ballottage, entonces, no es un segundo proceso electoral al que se acude tras otro que no produjo elección. No es una instancia superior

provocada por un proceso electoral del cual es independiente. El ballotage es parte, eventual sí, pero parte al fin, del mismo proceso electoral.

Esta resolución 135-E-2002, siguiendo el criterio base detallado, determina los aspectos medulares sobre los que existían dudas de cara a la segunda ronda electoral: no es necesario convocar sino ordenar la segunda votación -pues la convocatoria de octubre de 2001 lo es para todo el proceso electoral, que incluye la eventualidad de la segunda ronda-; el padrón electoral a utilizar es el mismo que en la primera ronda -pues en un mismo proceso electoral no es posible utilizar dos padrones distintos-; es válido votar con las cédulas de identidad que hayan vencido, incluso, el primer domingo de febrero de 2001; los fiscales partidarios y los miembros de las juntas electorales conservan su derecho, los primeros y su deber, los segundos, de participar en la segunda ronda -pues su designación lo fue para el proceso electoral del que ésta es parte-.

Otros aspectos, propios de las campañas electorales, también fueron definidos fundamentándose en el criterio base: lo relativo a los permisos para plazas públicas, la regulación atinente a la divulgación de encuestas y las necesarias adaptaciones al régimen de financiamiento estatal de los partidos políticos.

Ambas resoluciones, la 2587-E-2001 y 135-E-2002, son las únicas anteriores a que se diera el supuesto fáctico que activa el ballotage. El principio de seguridad jurídica, fundamental del Estado de Derecho y esencial de los procesos electorales, había sido resguardado. En la primera resolución se aclaró qué tendría que ocurrir el primer domingo de abril para que se activara el protocolo del ballotage. La segunda resolución sentó las bases de ese protocolo.

El 3 de febrero de 2002 se llevaron a cabo las votaciones que, a la postre, no eligieron ganador sino que seleccionaron a los contendientes de la segunda ronda electoral (pues los dos candidatos más votados, Abel Pacheco de la Espriella del Partido Unidad Social Cristiana y Rolando Araya Monge del Partido Liberación Nacional, no superaron el umbral del 40% de los votos válidamente emitidos). Con ello, aquel primer domingo de febrero no resultó ser el día de las elecciones y pasó a la historia como la primera ronda del proceso electoral de 2002.

Posteriormente el Tribunal Supremo de Elecciones emitió, mediante **Decreto 02-2002, dado en San José a los seis días del mes de febrero de 2002**, el **Reglamento para la celebración de la segunda votación del proceso electoral 2002**, que sistematizó lo dispuesto en la resolución

135-E-2002 y amplió algunos detalles, siguiendo siempre el criterio base establecido en esa resolución. Además, la **resolución 217-E-2002 de las 16:00 horas del 15 de febrero de 2002**, al ordenar la celebración de la segunda votación en vez de convocar a la misma, reflejó el criterio base.

Publicado el Reglamento y ordenada la segunda vuelta, las preguntas cesaron y cedieron el paso a las protestas formales, en la forma de gestión de revisión o reconsideración y de recursos de amparo. Vale reseñar dos resoluciones que atendieron gestiones específicas de ciudadanos y fueron resueltas bajo la inteligencia del mismo criterio base:

La **resolución 289-E-2002 de las 14:30 horas del 26 de febrero de 2002**, aclaró a un miembro de junta receptora de votos, que no deseaba participar en la segunda votación, que su nombramiento y responsabilidad lo era para todo el proceso, el cual incluía, según el criterio base, la segunda ronda. La **resolución 304-E-2002 de las 14:45 horas del 1 de marzo de 2002**, aclaró a una ciudadana que, a pesar de cumplir dieciocho años antes de la segunda votación, no podía votar en esta, pues el padrón vigente para la primera votación lo es también para la segunda, pues ambas, según el criterio base, son parte de un mismo proceso electoral.

## E. CONCLUSIÓN

La conducción de la segunda ronda electoral de 2002 por parte del Tribunal Supremo de Elecciones, es representativa de la capacidad del órgano para cumplir, conforme al derecho de la Constitución y sin transgredir la legislación electoral, su mandato constitucional aún en situaciones inéditas y a pesar de los vacíos normativos evidenciados.

Sin embargo, la solvencia de la Autoridad Electoral para, vía jurisprudencia, resolver cuestiones como las presentadas en esa oportunidad, no debería alentar la pasividad legislativa ni mucho menos prolongar la omisión añosa de definir legalmente los aspectos básicos del ballottage costarricense, dispuesto por el constituyente. Sobre el particular, el proyecto de nuevo Código Electoral en discusión en la Asamblea Legislativa, en su artículo 204, básicamente reedita el carácter lacónico e innecesario del numeral 140 del Código Electoral vigente.

Dos consideraciones más, una retrospectiva y la otra prospectiva. Si la Constitución Política, en su artículo 100, párrafo segundo, señala que la ampliación del Tribunal a cinco miembros se extenderá desde un año antes y *“hasta seis meses después de la celebración de las elecciones”* y siendo que parte fundamental del criterio base pasaba por considerar que en la primera votación, si ningún candidato superaba el umbral, no ocurría, técnicamente, elección sino selección, ¿no debía prorrogarse la designación de los magistrados suplentes para que integraran el Tribunal hasta seis meses después del primer domingo de abril, fecha en que, en efecto, hubo elección?

Pareciera que el Tribunal consideró que la disposición constituyente del numeral 100, párrafo segundo -tomando en cuenta que fue el propio constituyente el redactor del artículo 138 constitucional- ya preveía la eventualidad de la segunda ronda y, justo por ello, dispuso que el nombramiento en cuestión se extendiera seis meses después de las elecciones, fecha muy posterior a la declaratoria de elección en un proceso ordinario.

Finalmente, una mirada al futuro. El ballotage no ha tenido ocasión en Costa Rica de desplegar todos sus efectos jurídicos y políticos. En 1932, por la renuncia del segundo candidato más votado, la segunda votación no se llevó a cabo. Durante el medio siglo posterior, una polaridad dual de fuerzas políticas, que en 1986 cristalizó en bipartidismo y que se repartió el respaldo popular, dispuso las condiciones necesarias para el instituto. En el año 2002, con lo que algunos analistas consideraron el inicio del fin del bipartidismo costarricense heredero del conflicto de 1948, hubo segunda ronda. Pero a pesar de que el ballotage exhibió sus dimensiones jurídicas, no explotó en sus potencialidades políticas. Los partidos políticos, ni los “clasificados” a la segunda ronda ni los “eliminados” de ésta, negociaron o establecieron alianzas electorales o de gobierno.

En el proceso electoral de 2006, la discusión nacional alrededor del Tratado de Libre Comercio entre Centroamérica, República Dominicana y los Estados Unidos, que en efecto polarizó a la sociedad costarricense, podría haber aglutinado a un porcentaje elevado de electores en respaldo a dos candidaturas que, en virtud de ello, superaron el 40% de los votos válidamente emitidos. No obstante los resultados estrechos, la elección se resolvió el primer domingo de febrero.

A la fecha, ninguna de las encuestas difundidas da a alguno de los precandidatos o candidatos a la presidencia de la República un porcentaje siquiera cercano al umbral

constitucional. ¿Será el proceso electoral en ciernes en el que el ballottage resulte determinante no sólo jurídica sino también políticamente? Los electores y las dirigencias partidarias tienen la palabra.

## F. LITERATURA CONSULTADA

Bidart Campos, José Germán. *Legitimidad de los procesos electorales*. San José: IIDH Cuadernos de CAPEL, 1986.

Franco, Rolando. *Los sistemas electorales y su impacto político*. San José: IIDH Cuadernos de CAPEL, 1987.

García Soriano, María Vicenta. *Elementos de Derecho Electoral*. Valencia: Editorial Tirant lo blach, 1999.

Instituto Interamericano de Derechos Humanos. *Diccionario Electoral*. Tomo primero. San José: Editorial CAPEL, 2000.

Jackisch, Carlota. *Sistemas electorales y sus consecuencias políticas*. Centro Interdisciplinario de Estudios sobre el Desarrollo Latinoamericano. Buenos Aires, 1997.

Obregón Quesada, Clotilde. *El proceso electoral y el Poder Ejecutivo en Costa Rica*. San José: EUCR. TSE, 2000.

Pedicone De Valls, María. *Derecho Electoral*. Buenos Aires: Ediciones La Rocca, 2001.

Román Jacobo, Gustavo. *Ballottage en el proceso electoral costarricense del 2002*. Tesis para optar al grado académico de licenciatura en Derecho. San José: Ciudad Universitaria Rodrigo Facio, 2005.

Sabsay, Daniel Alberto. *El Ballottage: su aplicación en América Latina y la gobernabilidad*. San José: IIDH Cuadernos de CAPEL, 1991.

Sartori, Giovanni. *Ingeniería Constitucional Comparada*. México D.F.: Fondo de Cultura Económica, 1994.

Zovato, Daniel y Orozco, Jesús. *Reforma política y electoral en América Latina*. México D.F.: UNAM. IDEA, 2008.



# Posibilidad de brindar información contenida en la cédula de identidad a otras instituciones del Estado, concretamente, la fotografía

Juan Luis Rivera Sánchez\*  
[jlrivera@tse.go.cr](mailto:jlrivera@tse.go.cr)

## Nota del Consejo Editorial

**Recepción:** 25 de noviembre de 2008.

**Revisión, corrección y aprobación:** 12 de junio de 2009.

**Resumen:** La utilización de nuevas tecnologías plantea desafíos cada vez mayores en el campo de la información que obligan a mantener un equilibrio entre la información que se puede brindar y los derechos fundamentales de las personas. La presente investigación analiza este fenómeno a la luz de lo que se considera información pública, privada y sensible; y la posibilidad de que información que se encuentra en bases de datos de instituciones públicas pueda ser suministrada entre ellas. Se analiza el caso de la imagen de la cédula de identidad, si es posible que el Tribunal Supremo de Elecciones permita consultar por parte de otras instituciones la base de datos que contiene esa información, sin violentar los derechos fundamentales de las personas.

**Palabras clave:** Habeas data / Datos personales / Protección de datos personales / Identidad personal / Derecho a la intimidad / Autodeterminación / Derecho de la persona / Cédula de identidad / Información pública / Información privada.

**Abstract:** The use of new technology poses increasing challenges in the information field that require a balance between the information that can be given and the respect of civil rights. The research explores this phenomenon in light of what is considered public, private and sensitive information and the possibility that public institutions can consult between them information located in their databases. The case of the image in the identity card is analyzed and if it is possible that the Supreme Electoral Tribunal authorizes other institutions to consult the database that contains such information without violating civil rights.

**Keys words:** Habeas Data / Personal Data / Personal Data Privacy Policy / Personal Identity / Right to privacy / Self determination / Individual right / Identity card / Public information / Private information

---

\* Letrado del Tribunal Supremo de Elecciones. Licenciado en Derecho por la Universidad Federada de Costa Rica. Máster en Derecho Constitucional de la Universidad Estatal a Distancia.

## I. INTRODUCCIÓN

El desarrollo tecnológico que se ha venido generando en los últimos años, ha propiciado toda una revolución en el campo de la difusión de la información, fenómeno conocido como “la sociedad de la información”<sup>1</sup>. Esos adelantos informáticos que hacen posible almacenar, ordenar y difundir una gran cantidad de información a niveles casi inimaginables, han permitido mejorar su manejo mediante la creación de grandes bases de datos no solo privadas sino públicas.

Esta evolución ha venido a modificar también el entorno en que se desarrollan las personas, quienes han visto cómo problemas de tiempo, distancia, manejo y acceso de esa información se han ido eliminando, toda vez que poseer información adecuada, es clave en la eficacia y la eficiencia de cualquier tipo de actividad, sea ésta económica, social, cultural y política, por lo que resulta prioritario disponer de medios modernos para acceder, procesar y utilizar dicha información.

Precisamente, el desarrollo vertiginoso en los nuevos intercambios de información ha propiciado desafíos de una intensidad y magnitud insospechada para el Estado, que ha tenido que adecuarse a éstos con el fin de continuar con el desarrollo de su función pública. De modo que para el Estado moderno, la era tecnológica también se ha convertido en un aliado en cuanto a su organización, pues la información que le brinda al ciudadano y la que recibe de éste, puede ser utilizada y valorada mediante el almacenamiento y clasificación de datos, ofreciendo innumerables ventajas en el proceso de tratamiento de la información.

El manejo eficiente de esa información ha permitido la creación de grandes bancos de datos, en los cuales el ciudadano de manera consciente o inconsciente, va dejando un sin fin de datos relativos a su persona a través de su trabajo, tiempo de descanso o sobre los servicios básicos a los que debe recurrir diariamente. Es así como cada vez que brindamos nuestra filiación, domicilio, experiencia laboral y otros, lo que hacemos es fortalecer esas bases de datos que se van alimentando con más información sensible, que a su vez, de una u otra forma, afecta nuestra privacidad.

---

1 Orihuela, José Luis. *Sociedad de la información y nuevos medios de comunicación pública: claves para el debate*. Tomado de: <http://www.unav.es/digilab/nr/>.

A partir del desarrollo de esas bases de datos han surgido inquietudes, no solo entre los ciudadanos sino entre las mismas instituciones del Estado, respecto del derecho de la ciudadanía en general, a solicitar la información que tiene el Estado en sus bases de datos.

Precisamente, en este ensayo se procura abordar la posibilidad que el Tribunal Supremo de Elecciones tiene de brindar información contenida en la cédula de identidad, concretamente la fotografía, a instituciones del Estado, específicamente a los Bancos del Sistema Bancario Nacional, quienes, alegando principios de seguridad e integridad, estiman indispensable acceder a esa información para evitar la gran cantidad de estafas que se presentan con la presentación de cédulas de identidad, en el entendido de que las instituciones destinatarias no podrán almacenar, modificar o extraer la referida información para un fin distinto del indicado.

A partir de lo anterior, es preciso repasar algunos conceptos básicos en el manejo de bases de datos, tales como: información privada, información pública, derecho a la intimidad, derecho a la información, derecho de imagen y principios de protección de datos, entre otros.

## II. INFORMACIÓN PRIVADA

Este análisis, parte de la premisa de que información privada es aquella relacionada con la esfera personal o íntima de la persona, la creación intelectual de una persona o empresa, en otras palabras, es aquella información referida a datos pertenecientes al fuero interno de la persona, aspectos propios de su individualidad (preferencias sexuales, ideología, creencias religiosas, etc.).

En el plano jurídico, podemos decir que la información privada se encuentra relacionada directamente con los derechos a la intimidad y a la autodeterminación informativa, el primero de ellos, por ligarse a su vida o esfera privada y el segundo, por cuanto consiste en el control que poseen las personas sobre los destinatarios de la información relativa a su vida privada, así como el uso que aquellos le den. Con los avances tecnológicos los ciudadanos sienten que van perdiendo el control de sus datos personales, con la inquietud de que éstos puedan ser utilizados no para prestarles un servicio, que es para lo que se cedieron, sino para lesionar sus bienes y derechos. De ahí que en los ordenamientos jurídicos surgió una cultura de protección de datos, que con el paso del tiempo consolidó un auténtico derecho de la personalidad, a la privacidad, al dominio y control de los ciudadanos sobre sus propios datos personales, otorgándoles la posibilidad de comprobar qué datos existen en los registros públicos y privados, rectificar

los inexactos, cancelar los que no quieran que figuren en ellos y decidir a quiénes se puede transmitir esa información personal: en definitiva, que intenten evitar que se puedan utilizar para lesionar derechos y libertades de aquellos a quienes conciernen. En efecto, el derecho a la autodeterminación informativa le otorga a las personas el derecho a decidir quiénes pueden tener acceso a la información de su vida privada<sup>2</sup>.

Precisamente sobre ese derecho de cesión de la información, la Sala Constitucional reconoció, en la sentencia número 8996-02 de las 10:38 horas del 13 de setiembre de 2002, las reglas que deben seguirse para trasladar esa información privada.

En esa oportunidad indicó lo siguiente:

*“Los datos de carácter personal conservados en archivos o bases de datos públicos o privados, sólo podrán ser cedidos a terceros para fines directamente relacionados con las funciones legítimas del cedente y del cesionario, con el previo consentimiento del afectado. Lo independientemente (sic) de la titularidad pública o privada del fichero. El consentimiento para la cesión podrá ser revocado pero la revocatoria no tendrá efectos retroactivos”.*

Como principio general, nadie más que el dueño de la información es quien puede autorizar su transferencia, por ser éste el propietario absoluto de ella. Así, nadie puede hacer uso de esa información ajena si no cuenta con la autorización de su propietario.

En consecuencia, la información privada es aquella relacionada con la intimidad de la persona, de ahí que existe un derecho que faculta al dueño de los datos a disponer de manera absoluta de dicha información sea en cuanto a su difusión o sus destinatarios. En este sentido, valga comentar lo establecido por Joseph E. Stiglitz<sup>3</sup>, quien indicó que “la información que es recolectada por los funcionarios públicos con los fondos públicos que aportan los ciudadanos es propiedad de los ciudadanos”, entendiéndolo que ésta, aún en esos casos, mantiene su condición de privada y que no puede transferirse sin autorización.

---

2 Hassemer, Winfried y Chirino Sánchez, Alfredo. *El Derecho a la autodeterminación informativa y los retos del procesamiento de datos personales.* Argentina: Editores del Puerto, 1997. Pág. 89 y 90.

3 Premio Nobel de Economía 2001, en “*On Liberty, the Right to Know, and Public Discourse: The Role of Transparency in Public Life (Oxford Amnesty Lecture, Enero 1999).*” En: [http://www.mef.gob.pe/propuesta/DNPP/congresopp\\_dic2004/7\\_TransparenciayVigilanciaSocial\\_BBoza.pdf](http://www.mef.gob.pe/propuesta/DNPP/congresopp_dic2004/7_TransparenciayVigilanciaSocial_BBoza.pdf).

### III. INFORMACIÓN PÚBLICA

No obstante que el definir “información pública” puede ser una labor difícil de cumplir (aspecto que es ajeno al presente trabajo), lo cierto es que con el fin de establecer una noción algo clara de este concepto, se parte de la definición según la cual, la información pública se trata de aquella que se encuentra en poder del Estado, sus órganos o instituciones; es decir, su naturaleza estaría dada por el poseedor de esa información, pero no se considera propiedad del Estado<sup>4</sup>.

De manera que podemos decir que información pública es aquella que incluye la información legal, sobre el uso de los recursos públicos y el estado de las finanzas, información administrativa sobre trámites, autorizaciones, licencias, etc. Asimismo, se incluye dentro de esta información los datos relativos a los hechos vitales y básicos de las personas, que sirven para identificarla, por ejemplo la filiación, el nacimiento, el matrimonio, la defunción y la inscripción electoral; datos distintos a éstos, en criterio del Tribunal Supremo de Elecciones -órgano encargado constitucionalmente de la inscripción de los hechos vitales de las personas, por medio del Registro Civil- son de carácter privado, por corresponder a los rasgos accidentales de las personas<sup>5</sup>.

La jurisprudencia constitucional ha aclarado y precisado la distinción entre los tipos de información existente, pública o privada, así como la información sensible, estableciendo al respecto lo siguiente:

*“En la actualidad, debido a la facilidad y fluidez con que las informaciones son obtenidas, almacenadas, transportadas e intercambiadas, fenómeno en apariencia irreversible y que por el contrario tiende a acentuarse a cada momento, se hace necesario ampliar la protección estatal a límites ubicados mucho más allá de lo tradicional, en diferentes niveles de tutela. Así, debe el Estado procurar que los datos íntimos (también llamados “sensibles”) de las personas no sean siquiera accedidos sin su expreso consentimiento. Trátase de informaciones que no conciernen más que a su titular y a quienes éste quiera participar de ellos, tales como su orientación ideológica, fe religiosa, preferencias sexuales, etc., es decir, aquellos aspectos propios de su personalidad, y que como tales escapan del dominio público, integrando parte de su intimidad del mismo modo que su*

4 Boza, Beatriz. *Acceso a la Información del Estado: Marco legal y Buenas Prácticas Konrad-Adenauer-Stiftunge V.* [http://www.ciudadanosaldia.org/pubs/kas/Libro\\_Acceso\\_Informacion.pdf](http://www.ciudadanosaldia.org/pubs/kas/Libro_Acceso_Informacion.pdf).

5 Tribunal Supremo de Elecciones, resolución número 1959-E-2002 de las 9:00 horas del 28 de octubre del 2002.

*domicilio y sus comunicaciones escritas, electrónicas, etc.*<sup>6</sup>(el subrayado no es del original).

En ese sentido, el acceso que tienen los ciudadanos a la información pública si bien constituye un instrumento fundamental de transparencia en el ejercicio de la función pública, es importante indicar que esa posibilidad debe conciliarse con otros derechos, entre ellos, al de intimidad, al de imagen, al de seguridad, al de secreto bancario y otros. Ello en razón de no existe un derecho absoluto, en el sentido de que su ejercicio no pueda ser sometido a límites o regulaciones razonables, a los efectos de tutelar otros derechos.

Por último, se debe indicar que existe cierta información que se considera pública, pero a su vez contiene información privada, en este sentido la Sala Constitucional ha vertido el criterio, según el cual, aunque un documento contenga diversos datos de naturaleza pública, como un pasaporte, licencia y cédula de identidad, ello no implica que toda la información ahí contenida es de interés general y por ende de uso general. Lo anterior equivale a decir que un documento público podría contener información pública pero también privada, en tanto la naturaleza pública de un documento, no se extiende necesariamente a los datos que se incluyan en éste.

La Sala Constitucional se pronunció en el mismo sentido en el voto 8849-2002 de las 16:58 del 10 de setiembre del 2002, indicando cuanto sigue:

*“De conformidad con el artículo 25 de la Ley General de Migración y Extranjería, el pasaporte es el documento expedido por la Dirección General de Migración y Extranjería y que identifica a los costarricenses para efectos de salir del país y desplazarse por el extranjero. Dicho documento contiene diversos datos de naturaleza pública, tales como el nombre de su usuario, su número de identificación, etc. Sin embargo, otras informaciones allí contenidas, como por ejemplo la fotografía del titular del documento, no pueden ser consideradas de uso generalizado, pues su empleo se restringe al propio de este tipo de documentos. Lo contrario podría implicar una lesión al derecho a la imagen del interesado, tal y como fuera dicho líneas atrás”.*

---

6 Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, resolución número 754-2001 de las 13:00 horas del 25 de enero del 2001.

#### IV.- LA CÉDULA DE IDENTIDAD EN LA LEGISLACIÓN NACIONAL

Establece el artículo 104, inciso 3), de la Constitución Política que corresponde, como una de las funciones del Registro Civil, dependencia que pertenece al Tribunal Supremo de Elecciones, “expedir las cédulas de identidad” a los ciudadanos costarricenses. La cédula de identidad es el documento mediante el cual se verifica la identidad del portador, en el entendido de que está reservado para todo costarricense de uno u otro sexo, mayor de 18 años, el cual tiene el deber de portarla y de presentarla obligatoriamente cada vez que se requiera verificar su identidad. Así por ejemplo, es obligatoria su presentación para: emitir el voto, en todo acto contractual, gestiones administrativas o judiciales, firma de actas matrimoniales, civiles o católicas, formalización de contratos, obtener pasaporte, obtener o renovar la licencia de conducir, recibir giros del Estado o sus instituciones; etc<sup>7</sup>.

No obstante que el artículo 90 de la Ley Orgánica del Tribunal Supremo de Elecciones y del Registro Civil establece que toda solicitud de cédula de identidad debe contener la información que de seguido se indica: nombre y apellidos del solicitante, sexo, profesión u oficio, lugar y fecha de nacimiento, indicación de si sabe leer, escribir y firmar, nombre y apellidos de los padres, estado civil, domicilio, firma y fotografía; lo cierto es que no toda esa información se incorpora en la cédula de identidad, pues en ella únicamente se consigna aquella que, a juicio del Tribunal, sea necesaria para identificar al portador, según lo dispone el artículo 93 de la referida ley.

La cédula de identidad, a partir del año 1998, sufrió un importante proceso de modernización, producto de las nuevas tendencias tecnológicas, que permitió pasar de la elaboración de un documento manual a uno más seguro, producto de los nuevos procesos tecnológicos, en el que se consignaría la siguiente información: nombre y apellidos legales, número de cédula, sexo, fecha y lugar de nacimiento, fecha de vencimiento y domicilio electoral. Asimismo, por disposición expresa del artículo 91 de la Ley Orgánica del Tribunal Supremo de Elecciones y del Registro Civil, además de la información antes indicada, la cédula de identidad tendrá la fotografía del portador, la cual también se encuentra almacenada en una base de datos.

<sup>7</sup> Artículo 95, de la Ley número 3504, “Ley Orgánica del Tribunal Supremo de Elecciones y del Registro Civil”, 1ª ed. San José, Ediciones Tribunal Supremo de Elecciones, Imprenta Nacional, 2001

De manera que el Registro Civil requiere del ciudadano información o datos de su personalidad, conocidos como “datos sensibles”<sup>8</sup>, para expedirle la cédula de identidad, información que queda almacenada en las bases de datos de esa Institución.

## V. TRANSFERENCIA DE DATOS PRIVADOS A OTRAS INSTITUCIONES DEL ESTADO

Los intercambios de información de los ciudadanos entre instituciones del Estado y, entre éstas y los particulares para fines comerciales, no es un hecho nuevo, ni propio de nuestros días, pues el Registro Nacional de la Propiedad, según fue revelado hace dos años, en un informe rendido por su Director General, desde la década de los ochentas ha vendido sus bases de datos, a empresas particulares que lo solicitaban directamente al Departamento de Informática<sup>9</sup>. La referida cesión se realizaba al amparo de la Ley de Creación del Registro Nacional N° 5695 de 28 de mayo de 1975, (reformada por leyes N° 5950 de 27 de octubre de 1976 y N° 6934 de 28 de noviembre de 1983), la cual en su artículo 12 señala:

*“Se autoriza a la Junta para vender directamente y sin el trámite de licitación pública, los materiales, extractos o duplicados y los servicios extraordinarios que de ellos se deriven, originados en el proceso de sus datos, que con motivo de la modernización y mecanización de los diferentes registros, están a su disposición, todo sin perjuicio de los respectivos aranceles”.*

No obstante, esa práctica se revirtió, pues en el mes de mayo de 2003 la Junta Administrativa del Registro Nacional, en sesión ordinaria N° 19-2003, acordó suspender temporalmente la venta de la base de Datos, a personas privadas, hasta tanto no se tuviera un estudio al respecto.

Pero, en lo que respecta a las instituciones del Estado, se dispuso que esa base se entregaría, previa suscripción de un convenio, en el que se estableciera la responsabilidad y el compromiso de esas instituciones de no difundir la información a terceros.

8 Carvajal Pérez, Marvin, “La protección de los datos personales en Costa Rica” Ponencia presentada en las “Jornadas Iberoamericanas de Protección de Datos”, en San Lorenzo de El Escorial, España, el 20 de mayo de 2002. tomado de: <http://www.democraciadigital.org/derechos/arts/0207datos.html>

9 Comisión Interinstitucional integrada por representantes del Ministerio de Justicia, Ministerio de Seguridad Pública, Poder Judicial, Ministerio Público, Consejo de Seguridad Integral, Dirección de Inteligencia y Seguridad, y Procuraduría General de la República. Diagnóstico sobre la venta de datos en Costa Rica, 2003, <http://www.go.cr/Informacion/Boletines/2003/agosto/Informe%20Venta%20de%20Datos.doc>.



En el caso de los datos de la cédula de identidad, a partir del proceso de modernización de dicho documento, en el que, como se indicó, la información se ha ido almacenando en más grandes y modernas bases de datos y dada la creciente ola de delincuencia que vivimos, ha aumentado el interés de las instituciones del Estado para que esa información se les pueda brindar para el desarrollo normal de su actividad. Sin embargo, prácticamente, en todas las oportunidades que se ha solicitado la base de datos, el Tribunal Supremo de Elecciones las ha rechazado; a modo de ejemplo en el año 2001, se rechazó la gestión promovida por el Ministerio de Justicia y Gracia y en el año 2002, también se desestimó una gestión formulada por la Asamblea Legislativa<sup>10</sup>.

Empero, ello no significa que en la actualidad el Tribunal Supremo de Elecciones no haya brindado información de sus bases de datos, pues esta institución ha celebrado varios convenios de cooperación en los que se ha transferido sus bases de datos, concretamente, la que tiene información sobre los nacimientos de los costarricenses. Asimismo, producto del proceso de transparencia y acceso a la información, el TSE ha puesto en su página de Internet, al alcance de todos, ciertos datos contenidos en la cédula de identidad tales como el nombre y apellidos, número de cédula y domicilio electoral, la cual por no considerarse información sensible, es de carácter público<sup>11</sup>.

Como marco comparativo, importa indicar que el Registro Nacional de la Propiedad, también incursionó, desde el año 2004, en ese proceso de acceso a información, por medios electrónicos, al poner a disposición de los usuarios en su página de Internet, mediante sistemas de consulta por nombre y apellidos, número de cédula, o citas de inscripción, la información de los bienes muebles e inmuebles que poseen la personas y ciertos datos personales de éstas<sup>12</sup>.

En los procesos de transferencia interinstitucional de datos debe tomarse en cuenta, como parámetro, el derecho a la autodeterminación informativa; es decir, que existe un derecho fundamental de la persona a proteger la parte de la esfera privada de su vida, de la divulgación de esos datos sin autorización expresa. Este derecho se encuentra consagrado no solo en la

10 En la Sesión número 33-2001, celebrada el 24 de abril del 2001, el Tribunal Supremo de Elecciones en el artículo decimocuarto denegó la solicitud del Ministerio de Justicia y Gracia de incorporar el padrón fotográfico a la base de datos policiales del Ministerio de Seguridad Pública. Asimismo, en la Sesión número 117-2002, celebrada el 20 de agosto del 2002, ante una solicitud de la señora María del Rocío Sáenz Madrigal, Ministra de Salud, se rechazó la solicitud de suministrar las direcciones y números telefónicos por Distrito Electoral de los electores del Padrón Nacional. (Juanchis de quién era la solicitud)

11 Desde el año 2004 el Tribunal Supremo de Elecciones colocó en la página electrónica la información del Padrón Nacional Electoral por cantones, la cual puede ser consultada y descargada en <http://www.tse.go.cr>.

12 Registro Nacional de la Propiedad, Sistema de consultas a bienes muebles e inmuebles, <http://www.registronacional.go.cr/>.

Constitución Política, en el artículo 24, sino en los distintos instrumentos Internacionales sobre Derechos Humanos aprobados y ratificados por el país, tales como Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre (artículo 5); Pacto de Derechos Civiles y Políticos (artículo 17); Convención Americana sobre Derechos Humanos –Pacto de San José- (artículo 11

De ahí que, en lo referente a la posibilidad de acceso de otras instituciones a la base de datos del Tribunal Supremo de Elecciones para confrontar la fotografía de la cédula con la que aparece registrada, por estar de por medio el derecho de imagen, se debe acudir a lo dispuesto en el Código Civil, dentro del Libro I, Título II, Derechos de la Personalidad y Nombre de las Personas, en el artículo 47, que establece:

*“La fotografía o la imagen de una persona no puede ser publicada, reproducida, expuesta ni vendida en forma alguna si no es con su consentimiento, a menos que la reproducción esté justificada por la notoriedad de aquella, la función pública que desempeñe, las necesidades de justicia o de policía, o cuando tal reproducción se relacione con hechos, acontecimientos o ceremonias de interés público o que tengan lugar en público. Las imágenes y fotografías con roles estereotipados que refuercen actitudes discriminantes hacia sectores sociales no pueden ser publicadas, reproducidas, expuestas ni vendidas en forma alguna”<sup>13</sup>.*

Si bien esa norma establece la prohibición de difundir la imagen de una persona, en este caso, mediante una fotografía, también establece una excepción a ese derecho, pues es posible utilizar una fotografía, aún sin el consentimiento de la persona fotografiada, en caso de presentarse ciertos supuestos o razones, tales como: interés público y las necesidades de justicia o de policía. La Sala Constitucional al referirse a esta excepción indicó lo siguiente:

*“Partimos del hecho de que la fotografía es realmente una reproducción de la imagen de la persona, que, dentro de los atributos esenciales de la personalidad, constituye un derecho fundamental. Este derecho, sin embargo, no es absoluto. Encuentra ciertas «excepciones» cuando estén comprometidos fines igualmente esenciales de la sociedad, según los términos señalados por el artículo 28 párrafo segundo de nuestra Constitución Política: cuando dañen la moral, el orden público o los derechos de terceros, ese derecho fundamental a la imagen podrá encontrar en la ley, algunas excepciones, siempre necesarias, indispensables y proporcionales con los bienes jurídicos y los intereses que se pretende tutelar y en este sentido es que debe interpretarse el artículo 47 transcrito”<sup>14</sup>.*

13 Costa Rica [Leyes]. Código Civil. 7º ed. San José: Editorial Investigaciones Jurídicas, 2000.

14 Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, resolución número 1441-96 de las 16:15 horas del 27 de marzo de 1996.

Así, en el tanto la cédula de identidad, como documento público con datos privados, tiene como finalidad primordial *“identificar, conforme a derecho, plenamente a su portador”*<sup>15</sup>, es el ciudadano como titular del documento quien autoriza o permite ser identificado, mediante la presentación de su cédula de identidad a un tercero, como requisito previo de la realización de cualquiera de los trámites previstos en el número 95 de la Ley Orgánica del Tribunal Supremo de Elecciones y del Registro Civil, para que éste compare la fotografía inserta con la imagen de la persona que la porta; es decir, en ese acto existe un consentimiento o autorización *“tácita”* del ciudadano para realizar esa confrontación.

En efecto, es esa autorización *“tácita”* la que permite entender que el ciudadano que se presenta a un banco o a cualquier otra institución a realizar un trámite, al momento de presentar la cédula de identidad para que el funcionario verifique su identidad, permite que esa verificación se realice no solo con la comparación física de la persona que la porta sino por otros medios (comparación con las imágenes de bases de datos). De manera que en esos casos si bien podría existir una transferencia de información o difusión de la imagen, el ciudadano permite o autoriza que se verifique si la imagen de la cédula es igual a la que se encuentra en la base de datos. Cabe indicar que estas bases de datos pueden ser de la institución en que se realiza el trámite o bien externa.

Es importante advertir, que el Tribunal Supremo de Elecciones, ya se pronunció en cuanto a la posibilidad de brindar la información contenida en la cédula de identidad, concretamente, la fotografía a otras instituciones del Estado, indicando lo siguiente:

*“El Registro Civil tiene a su cargo, entre otras, la función de empadronamiento e identificación ciudadana para efectos electorales. Por ello resulta de importancia, para resolver el presente asunto, determinar si los datos que constan en virtud de dicho empadronamiento, en la base de datos utilizada por el Registro Civil, son de carácter público o privado.*

*Al respecto, vale decir que son públicos aquellos datos relativos a los hechos vitales y básicos de la persona, que sirven para identificarla como tal, por ejemplo, el nacimiento, la filiación, el matrimonio y la defunción. En relación a éstos, cualquier interesado tiene acceso ilimitado por medio del servicio de certificaciones del Registro Civil. Por el contrario, los datos de carácter privado se componen de rasgos accidentales de la persona, atinentes a su imagen e intimidad, y que por ende, pueden sufrir transformaciones por el simple*

15 Artículo 93, Ley número 3504, *“Ley Orgánica del Tribunal Supremo de Elecciones y del Registro Civil”*. 115 1ª ed. San José: Ediciones Tribunal Supremo de Elecciones, 2001.

transcurso del tiempo, o bien, por la propia voluntad de la persona, cuales son la dirección, el número telefónico y más recientemente, la fotografía. Estos últimos, no pueden ser consultados por la generalidad de las personas, sino únicamente por la propia institución y únicamente para los fines de constatación de identidad, que es el fin último y único para el que fueron consignados, los titulares de los mismos y todos aquellos a los cuales éstos autoricen<sup>16</sup>. (el subrayado no corresponde al original).

Sin embargo, parece que esa posición fue reconsiderada, parcialmente, pues en la sesión ordinaria número 74-2004, celebrada el 1 de junio del 2004, en el artículo segundo, se indicó lo siguiente:

*“Atendiendo al interés público que rodea la actividad bancaria en nuestro medio, el Tribunal se siente legalmente obligado a colaborar en el esfuerzo por establecer mecanismos adicionales de seguridad, que complementen los diseñados inicialmente para la cédula, para poder ofrecer estándares óptimos en el tráfico comercial.*

(...)

*1.d.- Se aclara que, con el propósito de evitar lesiones al derecho a la intimidad, el servicio que se prevé se limitaría a permitir la consulta puntual de la fotografía relativa al ciudadano que demande la atención bancaria, como instrumento para corroborar su identidad y sin la posibilidad de replicar integralmente la base de datos del Registro. Ello obliga, desde luego, a disponer de los controles informáticos y administrativos necesarios al efecto*<sup>17</sup>.

La Asesoría Jurídica del Tribunal Supremo de Elecciones, también estuvo de acuerdo con esta posibilidad, siempre que se diera bajo ciertos supuestos. En esa oportunidad señaló:

*“Es jurídicamente viable suministrar a la Asociación Bancaria Nacional acceso a los datos públicos contenidos en la base de datos del Registro Civil, así como acceso restringido a las fotografías de los ciudadanos incluidos en tal base de datos a efecto de confrontar la fotografía que consta en el documento cédula de identidad y que es mostrada por su titular con fines de identificación*<sup>18</sup>.

Por último, debe indicarse que una de las últimas gestiones que se realizaron para lograr el acceso a la base de datos oficiales de identidad de personas físicas, se materializó con

16 Tribunal Supremo de Elecciones, resolución número 1959-E-2002 de las 9:00 horas del 28 de octubre del 2002.

17 Tribunal Supremo de Elecciones, Actas 2004 en <http://www.tse.go.cr>.

18 Tribunal Supremo de Elecciones, Asesoría Jurídica, oficio número A.J. 337-2004 del 2 de noviembre del mismo año.

la aprobación del convenio de interconexión TSE-SINPE, denominado “CONVENIO ENTRE EL TRIBUNAL SUPREMO DE ELECCIONES Y EL BANCO CENTRAL DE COSTA RICA PARA DAR ACCESO A DATOS E IMÁGENES DE CIUDADANOS COSTARRICENSES A TRAVÉS DEL SISTEMA NACIONAL DE PAGOS ELECTRÓNICOS”. En dicho convenio se estableció en la cláusula segunda la posibilidad de que el Banco Central tuviera acceso a los datos oficiales de identidad de los ciudadanos, tales como: número de cédula, nombre, apellidos, identificador de defunción, fecha de vencimiento de la cédula, código de provincia, cantón, distrito electoral y distrito administrativo y sexo. Además, se le proporcionarán los datos correspondientes a las imágenes de la foto y la firma de los ciudadanos.

Dicho convenio se firmó el 13 de noviembre del 2008 y se estableció una vigencia de cuatro años, con una prórroga por un período igual (cláusula decimoquinta).

## VI. CONCLUSIÓN

De lo expuesto, se puede concluir que si bien existe un derecho a la imagen que debe ser considerado y tutelado, éste no es absoluto, en tanto puede ceder ante otro derecho o principio de igual o superior valor<sup>19</sup>, en procura de satisfacer un interés público superior, como lo es, en este caso, el hecho que en los bancos se están presentando una gran cantidad de estafas que se incrementan a falta de medios adecuados para la identificación de las personas, toda vez que, los mismos avances tecnológicos también están al alcance de los delincuentes, por lo que es frecuente escuchar de mejores falsificaciones de documentos de identificación.

Es por ello que el acceso a la fotografía que se le permitiría a esas instituciones, no puede ir más allá de la simple verificación, pues lo que se permitiría es la confrontación de la fotografía que consta en la cédula de identidad -que es mostrada voluntariamente por el portador- y de ese modo acepta tácitamente que se verifique su identidad con la fotografía que existe en la base de datos del Tribunal Supremo de Elecciones. Por ende, ese proceso de confrontación debe garantizar al portador que la consulta sea puntual, que sirva únicamente para cotejar la identidad mediante una comparación entre ambas fotografías, sin que exista la posibilidad, por parte de la Institución consultante, de extraer, modificar o difundir dicha información.

---

19 Tribunal Supremo de Elecciones, Asesoría Jurídica, oficio número A.J. 337-2004 del 2 de noviembre del mismo año.

Por último, es preciso indicar que esa transferencia de información, en caso de presentarse, es un asunto que debe ser dilucidado por la Sala Constitucional en aplicación del derecho de autodeterminación informativa, en caso de que algún ciudadano considere que exista lesión al derecho de imagen. Sin embargo, partiendo de los antecedentes citados en cuanto al uso de la fotografía, en mi criterio, no existe afectación de los derechos fundamentales de las personas, toda vez que la confrontación que se realizaría sería para verificar su identidad, garantizando de esta manera la tutela de un interés superior cual es la seguridad.

## FUENTES CONSULTADAS

### a). *Libros*

Hassemer, Winfried y Chirino Sánchez, A. *El Derecho a la autodeterminación informativa y los retos del procesamiento de datos personales*. Argentina: Editores del Puerto, 1997.

Rebollo Delgado, Luciano. *El Derecho Fundamental a la Intimidad*. Madrid: Editorial DYKINSON, 2000.

### b). *Documentación Electrónica*

Boza Beatriz. *Acceso a la Información del Estado: Marco legal y Buenas Prácticas Konrad-Adenauer-Stiftunge V*. Disponible en: [http://www.ciudadanosaldia.org/pubs/kas/LibroAcceso\\_Informacion.pdf](http://www.ciudadanosaldia.org/pubs/kas/LibroAcceso_Informacion.pdf).

Carvajal Pérez, Marvin. *La protección de los datos personales en Costa Rica. Ponencia presentada en las "Jornadas Iberoamericanas de Protección de Datos"*, en San Lorenzo de El Escorial, España, el 20 de mayo de 2002. Disponible en: <http://www.democraciadigital.org/derechos/arts/0207datos.html>

Comisión Interinstitucional integrada por representantes del Ministerio de Justicia, Ministerio de Seguridad Pública, Poder Judicial, Ministerio Público, Consejo de Seguridad Integral, Dirección de Inteligencia y Seguridad, y Procuraduría General de la República. *Diagnóstico sobre la venta de datos en Costa Rica, 2003*. Disponible en: <http://www.go.cr/Informacion/Boletines/2003/agosto/Informe%20Venta%20de%20Datos.doc>

Orihuela, José Luis. *Sociedad de la información y nuevos medios de comunicación pública: claves para el debate*. Disponible en: <http://www.unav.es/digilab/nr/>.

Premio Nobel de Economía 2001, en "On Liberty, the Right to Know, and Public Discourse: The Role of Transparency in Public Life (Oxford Amnesty Lecture, Enero 1999)." Disponible en: [http://www.mef.gob.pe/propuesta/DNPP/congresoppdic2004/7TransparenciayVigilnaciaSocial\\_BBoza.pdf](http://www.mef.gob.pe/propuesta/DNPP/congresoppdic2004/7TransparenciayVigilnaciaSocial_BBoza.pdf).

Registro Nacional de la Propiedad.<<http://www.registronacional.go.cr/>>.

Tribunal Supremo de Elecciones.< <http://www.tse.go.cr> >

### **c). Legislación**

*Código Civil*. 7° ed. San José: Editorial Investigaciones Jurídicas, 2000.

*Constitución Política de la República de Costa Rica*. 24° ed. San José: Editorial Investigaciones Jurídicas, 2005.

*Ley Orgánica del Tribunal Supremo de Elecciones y del Registro Civil*. 1ª ed. San José: Ediciones Tribunal Supremo de Elecciones, Imprenta Nacional, 2001.

### **d). Jurisprudencia**

#### **1).-Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia**

Resolución número 754-2001 de la Sala Constitucional. San José, a las 13:00 horas del 25 de enero del 2001.

Resolución número 1441-96 de la Sala Constitucional. San José, a las 16:15 horas del 27 de marzo de 1996.

#### **2).-Tribunal Supremo de Elecciones.**

Actas de la sesión número 33-2001, celebrada el 24 de abril del 2001.

Actas de la sesión número 117-2002, celebrada el 20 de agosto del 2002.

Informe número A.J. 337-2004 del 2 de noviembre del 2004 de la Asesoría Jurídica del Tribunal Supremo de Elecciones.

Resolución número 1959-E-2002 del Tribunal Supremo de Elecciones. San José, a las 9:00 horas del 28 de octubre del 2002.

Resolución número 1959-E-2002 del Tribunal Supremo de Elecciones. San José a las 9:00 horas del 28 de octubre del 2002.

Rebollo Delgado, Luciano. *El Derecho Fundamental a la Intimidad*. Madrid: Ed. DYKINSON, 2000. Pág. 162.





## Garantías constitucionales y principios democráticos en los debates electorales en Costa Rica

Arlette Bolaños Barquero\*  
abolanos@tse.go.cr

### Nota del Consejo Editorial

**Recepción:** 2 de junio de 2009.

**Revisión, corrección y aprobación:** 10 de julio de 2009.

**Resumen:** En este artículo se exponen las garantías constitucionales vigentes en Costa Rica para la realización de los debates electorales y se refiere a los principios y valores democráticos como sustento de los criterios que rigen para el desarrollo de estas actividades electorales, los cuales se detallan junto con la jurisprudencia de la Sala Constitucional y del Tribunal Supremo de Elecciones que los han propugnado con amplitud.

**Palabras claves:** Valores democráticos / Principio de igualdad / Principio de libertad / Principio de tolerancia / Principio de pluralismo / Debates electorales / Medios de comunicación / Legitimación / Competencia / Jurisprudencia electoral / Jurisprudencia constitucional.

**Abstract:** This article describes the constitutional guarantees in force in Costa Rica that regulate the political debates and refers to the democratic principles and values basis of the prevailing criteria for the development of these electoral activities, which are detailed along with the jurisprudence of both the Constitutional Chamber and the Supreme Electoral Tribunal, by them advocated with amplitude.

**Key words:** Democratic values / Principle of equality / Principle of liberty / Principle of tolerance / Principle of pluralism / Electoral debates / Media / Legal standing / Jurisdiction / Electoral jurisprudence / Constitutional jurisprudence.

---

\* Asistente Legal de la Presidencia del Tribunal Supremo de Elecciones de Costa Rica. Licenciada en Derecho y Magíster en Derecho Público por la Universidad de Costa Rica.

## SUMARIO

1. Valores y principios democráticos.
2. Derecho ciudadano de conocer la oferta política en igualdad de condiciones.
3. Protección, desde la Sala Constitucional, del derecho de los ciudadanos educarse políticamente.
4. Auspicio, fortalecimiento y protección de los derechos en los debates electorales por parte del Tribunal Supremo de Elecciones.
  - a) Legitimación para impugnar.
  - b) Competencia del TSE.
  - c) Respeto a la igualdad política en instituciones públicas y privadas que promueven debates electorales.
    - c.1. Posición de poder del medio.
    - c.2. Gratuidad del espacio mediático.
    - c.3. Potestades públicas de las televisoras.
  - d) Criterios generales y específicos para el desarrollo de debates.
  - e) Apoyo de la Sala Constitucional a las decisiones del TSE para regular los debates electorales.
  - f) Debates propiciados por el TSE.
5. Otras reglas para la realización de foros y debates electorales.
  - a) Diferencia entre debates y entrevistas.
  - b) Prohibiciones en aulas escolares.
  - c) Organización de debates en instituciones del Estado como excepción a la prohibición de utilizar recursos públicos en las campañas previas al referéndum.
  - d) Participación de candidatos a alcalde en debates.
  - e) Participación de miembros de juntas cantonales en debates.
  - f) Participación de jueces administrativos en debates electorales.
6. Epílogo.

## 1. VALORES Y PRINCIPIOS DEMOCRÁTICOS

Nos explica el profesor Borea Odría<sup>1</sup> que la organización democrática conlleva la asunción básica de cuatro principios que deben plasmarse en su normativa y que reflejan los presupuestos básicos de este sistema. Ellos son el principio de la igualdad, el de la libertad, el del pluralismo y el de la tolerancia. Se dice que los dos primeros hacen a la dignidad del ser humano y que el concepto de democracia moderna es inescindible del reconocimiento del hombre por su propio valor.

En cuanto a la igualdad de los seres humanos, se reconoce como uno de los presupuestos básicos de la democracia, porque hace que todos tengan el mismo derecho de participar en el gobierno común y en la decisión sobre su futuro, y las diferencias relevantes son las relativas a la pertenencia a la misma comunidad, ya sea al haber nacido en ella o al haberse naturalizado, o bien el comprometer el ser humano su destino con esa sociedad. Esta participación política es la ruta escogida por la democracia.

Respecto del principio de la libertad, la democracia exige respeto de esta característica esencial del ser humano, donde los límites sólo pueden imponerse en razón de la convivencia mutua, debiendo mantenerse en la sociedad las condiciones para su desarrollo individual. En la democracia se estima que la libertad del ser humano no es otorgada sino reconocida por el Estado, el cual promueve a la persona, fin supremo de la sociedad.

En el principio del pluralismo, concordado con los dos anteriores, los hombres son libres para elucubrar cualquier pensamiento y son iguales entre sí, donde debe de entenderse que se van a producir en su seno distintos pareceres y se van a suscitar diferentes intereses, aún y cuando actúen de distinta manera, pues una sociedad democrática se reconoce por la diversidad de planteamientos y su libre discusión. El único límite que se puede fijar es precisamente el de la paz social.

Es unánime en la doctrina la idea de que una sociedad democrática tiene que ser una sociedad pluralista donde el dogmatismo esté proscrito, pues ésta y la intolerancia se sustentan en la presunción que uno de los intereses es superior al del resto, que quien promueve un tipo de pensamiento tiene una superioridad sobre los demás; que hace que se pueda prescindir o sojuzgar a los disidentes, lo cual es impropio de una democracia. Por ello el cuarto principio es

1 Borea Odría, Alberto. Democracia. En: Diccionario Electoral. México: Instituto Interamericano de Derechos Humanos. Centro de Asesoría y Promoción Electoral (CAPEL). Tomo I. 2003. Pgs. 351-352.

el de la tolerancia: al ser todos iguales tienen el mismo derecho de ser oídos y de cotejar con el resto de la comunidad, que es titular del poder, sus puntos de vista y sus propuestas.

## **2. DERECHO CIUDADANO DE CONOCER LA OFERTA POLÍTICA EN IGUALDAD DE CONDICIONES**

El derecho a la igualdad, garantizado en el artículo 33 de la Constitución Política, establece que *“Toda persona es igual ante la ley y no podrá practicarse discriminación alguna contraria a la dignidad humana”*. Así, resulta que todas aquellas personas que tengan iguales características, o se encuentren en una misma categoría, gozan de los mismos derechos y tienen las mismas obligaciones, por lo que cualquier distinción que no tenga una causa razonable, es violatoria de este precepto.

La Sala Constitucional decantó el contenido del principio de igualdad, señalando que

*“Por medio de él, se prohíbe hacer diferencias entre dos o más personas que se encuentren en una misma situación jurídica o en condiciones idénticas, sin que pueda pretenderse un trato igual cuando las condiciones o circunstancias son desiguales, se acuerda, en principio, un trato igual a situaciones iguales y se posibilita un trato diferente a situaciones y categorías personales diferentes”.*<sup>2</sup>

Dentro de este marco y conjugando los valores de la democracia, todos los ciudadanos, especialmente los electores, gozan del derecho a conocer la oferta de los partidos políticos, con la finalidad, a la hora de ejercer el sufragio, de lograr una escogencia, racional, estudiada, libre y voluntaria, que responda a sus convicciones e ideología sobre el gobierno y la sociedad en que aspiran vivir.

Precisamente, la promoción que de la propuesta gubernativa hagan los candidatos lleva el propósito de informar políticamente al pueblo, derecho que no puede ser coartado, pues es constitucionalmente reprochable cualquier acción que, como efecto inmediato, limite el conocimiento que el pueblo debe tener sobre todos los partidos políticos y candidatos aspirantes a ser elegidos (Voto de la Sala Constitucional N° 0429-98).

Dicho de otro modo, el ejercicio de este derecho fundamental de la ciudadanía es garantizado cuando se logra el respeto total al principio de igualdad de los candidatos y de sus oportunidades para externar sus propuestas políticas, lo cual encuentra respaldo en varios instrumentos internacionales (artículos 21 de la Declaración Universal de Derechos Humanos,

---

2 Voto N° 5061-94 de las 17:34 horas del 6 de setiembre de 1994.

20 de la Declaración Americana de Derechos Humanos, 25 y 26 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y 23 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos).

El principio democrático que contempla nuestra Carta Magna<sup>3</sup> propugna estos valores, por lo que su protección constituye un compromiso nacional que, aunado a los Tratados Internacionales, sienta las bases del reconocimiento de los derechos políticos en condiciones de igualdad y libertad.

Con esta fundamentación y para garantizar el ejercicio de los derechos políticos, es que los Tribunales constitucionales han optado por su protección a la hora de la organización y ejecución o desarrollo de los debates electorales, como medio de exposición y defensa de puntos de vista y propuestas políticas. Debe recordarse que debatir es contender, discutir, disputar sobre una cosa<sup>4</sup>, por ello es que esa expresión de ideas debe realizarse en igualdad de condiciones, garantía tanto para los debatientes como para el electorado que necesita conocer ampliamente las opciones, sobre las que debe decidir.

En la campaña electoral y para la democratización del sufragio, los medios de comunicación masiva juegan un papel fundamental, pues es a través de ellos que los candidatos llegan con su mensaje a los electores y hasta podrían resultar decisivos para su éxito electoral o el de un determinado partido político.

Es importante mencionar, como lo señala el Dr. Martín Lauga<sup>5</sup>, que el acceso a los medios de comunicación durante el período electoral implica tres aspectos básicos: la oportunidad de los partidos y candidatos para comunicar sus ideas a la población con el uso de los medios (lo que suele incluir propaganda electoral); la manera en que los medios cubren la campaña electoral de los partidos y las cuestiones de importancia para las elecciones en las noticias y otros programas; los programas de educación ciudadana a través de los medios.

De ahí la trascendencia de los debates en los procesos electorales y la necesidad de comprender y apropiarse, los diferentes actores, de sus regulaciones, a fin de no limitar el conocimiento de la oferta política ni transgredir los principios y valores democráticos constitucionales que están en juego.

3 Artículos 1, 25, 26, 29, 33, 93, 98 y concordantes de la Constitución Política.

4 Real Academia Española: Diccionario de la Lengua Española. Tomo I. XXII Edición, 2001. Madrid. p. 729.

5 Lauga, Martín. "La Campaña Electoral: Publicidad/Propaganda, Período, Prohibiciones". En: Tratado de Derecho Electoral Comparado de América Latina. Instituto Interamericano de Derechos Humanos y otros. 1 Edición México 1998. p. 439.

### 3. PROTECCIÓN, DESDE LA SALA CONSTITUCIONAL, DEL DERECHO DE LOS CIUDADANOS A EDUCARSE POLÍTICAMENTE

En la década de los años 90, la Sala Constitucional desarrolló su jurisprudencia<sup>6</sup> en torno al resguardo de los derechos políticos, estableciendo que la democracia supone la diversidad de opiniones respecto a la política que el Estado deberá seguir, siendo una de sus bases esenciales el cogobierno de la mayoría con las minorías, la libertad de expresión del pensamiento y de asociación política, bases de las cuales se deriva la existencia y actividad de los partidos políticos, en condiciones de igualdad tanto formal como real. Dispuso el colegiado constitucional que los ciudadanos, en un régimen democrático, sin el auxilio de los partidos no podrían ejercer a plenitud sus derechos políticos, expresar libremente sus ideas, asociarse políticamente, elegir y ser electos a puestos dentro de los gobiernos, de manera que, no puede hoy darse la democracia representativa sin la existencia y sobre todo, el libre e igualitario funcionamiento de los partidos políticos.

También aclaró que la democracia exige hoy la institucionalización de modalidades de elaboración de las decisiones en que cada integrante del grupo social tenga la convicción de haber contribuido a su adopción, lo que permite a su vez a la opinión pública y a los interesados, informarse y desarrollar un control de mejor calidad sobre la acción de los poderes públicos, así como de los mandatarios de las organizaciones sociales y económicas; perspectiva que, en esta época, corresponde a la doble aspiración presente en los signos de nuestros tiempos, hacia una mayor igualdad y una mayor participación en el ejercicio de la libertad responsable de todos los actores sociales, lo cual se concreta con la participación, y en el caso de las elecciones, en el sufragio.

Igualmente afirma el Tribunal Constitucional que, con la igualitaria participación de quienes desean optar a ser electos a un puesto de elección popular, existe el correlativo derecho de todos los ciudadanos a educarse políticamente e informarse sobre las pretensiones, programas e ideas de todos aquellos y así poder concurrir a las urnas electorales, con una decisión seria y responsable como lo exigen las instituciones democráticas. Y, en esta tesitura, refiriéndose a los debates afirmó<sup>7</sup>:

6 Entre otras, las sentencias números 483-98; 429-98; 7952-97; 6905-95; 1239-94; 1238-94; 5611-93.

7 Voto N° 429-98 de las 19:15 horas del 26 de enero de 1998.

*“...que los debates públicos se han venido convirtiendo cada vez más en elementos de las propias campañas electorales, y que en ellos, aunque sean auspiciados por medios privados, quienes los organizan y dirigen se postulan como partes neutrales y por ende como árbitros de la contienda, lo cual aumenta su credibilidad y la del debate mismo, y que al celebrarse en esta ocasión el debate impugnado prácticamente como acto de cierre de la presente campaña electoral, a tres días y unas horas de las elecciones nacionales del próximo primero de febrero, hace que la actividad pierda mucho de su carácter meramente privado para convertirse en un acto decisivo que tendrá, a no dudarlo, el efecto de inclinar intenciones de voto de los electores, máxime que, en esta oportunidad, hay un altísimo porcentaje de ciudadanos todavía indecisos respecto de sus preferencias de elección”.*

A la hora de resolver el caso particular, la Sala estimó<sup>8</sup>:

*“...no es un criterio para escoger los asistentes a un debate, el resultado de las encuestas, como lo afirman los directores de los medios recurridos, porque en las condiciones actuales -y esta es información que los mismos medios se han encargado de difundir- un generoso grupo de costarricenses ha declarado que no tiene ninguna preferencia de voto, que están indecisos, que se abstendrán de votar o bien que votarán nulo; y este grupo alcanza un importantísimo número de ciudadanos, que existe la clara posibilidad de ser inducido por cualesquiera de los trece partidos inscritos a escala nacional para presidente y vicepresidentes y los muchos más que se han inscrito en escala provincial y cantonal. Entonces, si se trata de dar una última enseñanza al electorado nacional, para decidir el futuro del país, todos los candidatos están en igualdad de condiciones frente a ese porcentaje no cautivo, no solo para decidir quién será el próximo presidente de Costa Rica, sino, también, para decidir cómo se integrarán la Asamblea Legislativa y los gobiernos locales”.*

Aseveró que si los debates son sesgados, aun con las mejores intenciones y la mayor buena fe de sus organizadores, se tornan indeseables para el sano ejercicio de la democracia y señaló, además de los principios que alientan las libertades y los derechos políticos fundamentales, su universalidad, una de cuyas implicaciones principales es su titularidad, no solamente frente al poder, sino también frente a todas las demás personas, por privadas que sean; y como ejemplo, detalló que se violaría gravemente la libertad de los medios de comunicación si se les obligara a celebrar un debate, pero que también se viola gravemente la libertad de los candidatos y de los ciudadanos para escogerlos libre y documentadamente, si el debate se celebra en condiciones tales que lejos de ampliar sus opciones electorales, se las reducen.

8 Idem.

#### **4. AUSPICIO, FORTALECIMIENTO Y PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS EN LOS DÍTICOS POR PARTE DEL TRIBUNAL SUPREMO DE ELECCIONES**

El Tribunal Supremo de Elecciones (en adelante también TSE o Tribunal), a raíz de una situación presentada por la celebración de un debate en una universidad privada, con ocasión de las elecciones nacionales a celebrarse en febrero del año 2002, acordó señalar que la realización de debates entre los aspirantes a puestos de elección popular constituye una sana práctica democrática que debe ser auspiciada y fortalecida, puesto que permite al electorado hacer su escogencia contando al efecto con mayores elementos de juicio, al darle la oportunidad de conocer a dichos aspirantes y valorar sus respectivas propuesta programáticas.<sup>9</sup>

El Tribunal evidenció que bajo el pretexto de que los candidatos desean contar en tales eventos con grupos de apoyo, se ha ido consolidando la práctica de que los partidos movilizan gran cantidad de seguidores y organizan, en los sitios públicos aledaños y sin contar con permiso alguno, actividades multitudinarias a las que concurren grupos de los diversos bandos involucrados para manifestar su apoyo al candidato de la agrupación de su simpatía.

Consideró además, que estas reuniones o plazas públicas de facto, que no son el resultado de una aglomeración espontánea de simpatizantes sino de un esfuerzo organizativo deliberado de los partidos políticos interesados, representan una amenaza al orden público, que se agrava conforme se acerca la fecha de las elecciones, dado el incremento natural de las pasiones políticas, razón por la cual están prohibidas por el ordenamiento electoral.

Por ello, el TSE advirtió a los partidos políticos que debían abstenerse de organizar, con motivo de los debates que se celebren, manifestaciones o reuniones públicas como las organizadas en esa ocasión en los alrededores de la universidad y que el incumplimiento de tales regulaciones, le obligaría a remitir el asunto al Ministerio Público, no sólo por lo indicado

---

9 Acta N° 113-2001 de la sesión celebrada por el Tribunal Supremo de Elecciones a las ocho horas y treinta minutos del 18 de diciembre del 2001

en el inciso c) del artículo 150 del Código Electoral, sino también ante la posible comisión del delito de desobediencia.<sup>10</sup>

Igualmente, el Organismo Electoral, mediante la resolución 2759-E-2001 de las 13:00 horas del 26 de diciembre de 2001, declaró con lugar un recurso de amparo electoral contra la Universidad de Costa Rica, el Instituto Nacional de la Mujer y Televisora de Costa Rica S.A., señalando que los recurrentes y los otros candidatos a la Presidencia de la República debidamente inscritos, tienen derecho a que se les incluya en el debate programado por Televisora de Costa Rica S. A. para el día 7 de enero de 2002.<sup>11</sup>

10 Esta decisión la basó el TSE en la argumentación emitida en la misma acta 113-2001, en la que se acordó dirimir la situación que se expone: *“En efecto, el artículo 26 de la Constitución Política garantiza el derecho de todos de reunirse en recintos privados para discutir asuntos políticos sin necesidad de autorización previa; pero las reuniones en sitios públicos **será reglamentadas por la ley**”*. Con base en esta disposición constitucional, el artículo 79 del Código Electoral es claro al disponer que las *“manifestaciones, desfiles u otras actividades en vías públicas, plazas o parques **deberán contar con la autorización de las autoridades que correspondan, durante los dos meses inmediatamente anteriores a las elecciones, requerirán el permiso de la oficina o del funcionario que el Tribunal Supremo de Elecciones designe**”*. El Tribunal, mediante resolución N°. 2047-E-2001, aclaró tal precepto del siguiente modo: *“En los dos meses anteriores a la celebración de las elecciones nacionales, corresponde a este Tribunal o al funcionario que designe, autorizar las solicitudes de los partidos políticos para la realización de manifestaciones o desfiles en las vías públicas, plazas o parques, sin perjuicio de las autorizaciones requeridas por el Comité Técnico en Concentraciones Masivas. Fuera de ese período corresponderá únicamente a la Municipalidad del lugar otorgar el permiso, con base en las certificaciones, los criterios y disposiciones técnicas de las instituciones que conforman el Comité antes mencionado”*.

Por su parte, el artículo 80 del mismo Código, estipula que los miembros de los partidos políticos no podrán celebrar reuniones o mítines en zonas públicas, *en un mismo distrito electoral, el mismo día*; y la contravención de dicha disposición está genéricamente sancionada con multa de seis a quince salarios base mínimo menor mensual como lo señala la Ley de Presupuesto Ordinario de la República vigente en el momento de la infracción, o con prisión de uno a treinta días, de conformidad con lo preceptuado en el inciso c) del artículo 150 del mismo código.” (el destacado es del original). También el acta N° 101-2001 de la sesión celebrada por el Tribunal Supremo de Elecciones a las ocho horas y treinta minutos del veinte de noviembre del dos mil uno.

11 Los Magistrados Luis Antonio Sobrado González y Marisol Castro Dobles salvaron parcialmente su voto y declararon sin lugar el recurso en cuanto dirigido contra Televisora de Costa Rica S.A., concluyendo: *“Por todo lo expuesto, los suscritos nos separamos parcialmente del respetable criterio de mayoría, por considerar que al ser la empresa Televisora de Costa Rica S.A. (Canal 7) un medio de comunicación privado, no está sujeto a las mismas obligaciones que sí tienen las instituciones estatales, entes descentralizados o medios de comunicación del Estado; en razón de lo cual no suscribimos lo expuesto en la resolución de mayoría, en cuanto extiende dichas obligaciones a la referida empresa.*

En particular, nos apartamos de lo afirmado en su considerando número 1.2, que en lo conducente dice: *“Por ello, el recurso de amparo interpuesto resulta admisible dado que la exclusión de los recurrentes de los debates públicos que aquí se impugnan, puede lesionar los derechos fundamentales de participación política de los señores Coto Molina, Muñoz Céspedes y Orozco Álvarez, en su calidad de candidatos a la Presidencia. Igual derecho les asiste a las candidatas a la vicepresidencia de los mismos partidos, por cuanto su participación está debidamente inscrita ante el Registro Civil”*. Ya que se refiere en forma genérica y no hace distinción entre entidades estatales y empresas privadas, no siendo aceptable que los recurrentes deban ser amparados en sus pretensiones de fondo, en relación con la celebración de un debate patrocinado por una empresa privada.

Tampoco podemos suscribir la referencia que se hace de la empresa Canal 7 en el considerando número 1.4 de la citada resolución, pues las consideraciones allí expuestas sólo son aplicables a las entidades estatales.

En cuanto a las conclusiones de la resolución de mayoría, tampoco compartimos las aseveraciones donde se mezclan y analizan las obligaciones de los medios de comunicación públicos y privados, sin hacer las debidas acotaciones y distinciones.”

El recurso fue planteado por los señores Walter Coto Molina, en su calidad de candidato presidencial por la Coalición Cambio 2000, Walter Muñoz Céspedes, en su carácter de candidato presidencial por el Partido Integración Nacional y Justo Orozco Álvarez, en su condición de candidato presidencial por el Partido Renovación Costarricense, porque dijeron sentirse discriminados de los debates, entrevistas y foros organizados por los diferentes medios de comunicación colectiva, así como los organizados por la Universidad de Costa Rica y el Instituto Nacional de la Mujer; y solicitaron declarar con lugar el recurso y su derecho, no condicionado a los resultados de las encuestas, a participar como candidatos a la Presidencia, en todos los foros y debates que organicen dichos medios.

### **a) Legitimación para impugnar**

El Tribunal Supremo de Elecciones precisó como condición indispensable de legitimación para recurrir ante su jurisdicción en busca de amparo y en el caso de los debates públicos, ser candidatos a la Presidencia de la República, inscritos ante el Registro Civil, de conformidad con los artículos 76 y 78 del Código Electoral.<sup>12</sup> Estimó esta formalización ante el Estado costarricense como necesaria, pues les depara a los recurrentes una serie de derechos subjetivos públicos calificados, adicionales a los que les concede el mandato de sus seguidores, entre ellos el trato en igualdad de condiciones con los otros candidatos igualmente inscritos, para presentarle al electorado, públicamente, la propuesta política que representan. Se consideró que esa era razón suficiente para que el recurso de amparo resultara admisible dado que la exclusión de los recurrentes de los debates públicos que se impugnaran lesionaba los derechos fundamentales de participación política.

### **b) Competencia del TSE**

Asimismo, en esta resolución que se estudia, el Tribunal Supremo de Elecciones definió su competencia para conocer de la materia, por ser de carácter electoral:

*“Los artículos 9 y 99 de la Constitución Política disponen que el Tribunal Supremo de Elecciones tiene a su cargo, en forma exclusiva e independiente, la organización, dirección y vigilancia de los actos relativos al sufragio. Asimismo, el artículo 102, inciso 3, establece que una de las funciones esenciales del*

12 Resolución N° 2759-E-2001 de las 13:00 horas del 26 de diciembre del 2001

*Tribunal es la de interpretar en forma exclusiva y obligatoria las disposiciones constitucionales y legales confiriéndole autonomía en la función electoral, según lo dispone el artículo 95, del mismo ordenamiento.*

*En el presente recurso, la competencia del Tribunal es incuestionable por cuanto los candidatos a la Presidencia son portadores, a título personal, de la ideología del partido político que representan, ideología, cuyo conocimiento por el público, es imprescindible para la formación de la voluntad política del pueblo en general y de los electores en particular. En vista de que la participación política personal, a través de los partidos políticos está prevista por el artículo 98 de La Constitución Política; que el derecho a expresar la ideología política que proclaman los partidos, está garantizado a su vez en el artículo 29 de la Carta y dado que el derecho de los ciudadanos a ser informados sobre los programas políticos para formar su voluntad política son materia netamente electoral, los reclamos presentados son competencia exclusiva de este Tribunal”.<sup>13</sup>*

### **c) Respeto a la igualdad política en instituciones públicas y privadas que promueven debates electorales**

Un aspecto de especial mención es la relación que se detalló en la resolución de cita, entre el principio de igualdad política y las instituciones públicas y privadas que promueven debates. Respecto de las primeras se señaló que los entes públicos como tales están obligados, constitucional y legalmente, a respetar los valores fundamentales de la democracia, dentro de los que tienen especial relevancia el derecho a la igualdad de los candidatos y el derecho de los ciudadanos a la información sobre las ofertas políticas.

Para el caso de las instituciones privadas, dispuso que de acuerdo con el artículo 57 de la Ley de la Jurisdicción Constitucional, para el trámite de un recurso contra sujetos de derecho privado, existen requisitos de admisibilidad y que los más importantes y atinentes al caso que nos ocupa son: que la entidad o persona privada actúe o deba actuar en ejercicio de funciones o potestades públicas, o que se encuentre de hecho o de derecho en una posición de poder en relación con los recurrentes y refirió al voto N° 4723-93 de la Sala Constitucional.

**c.1. Posición de poder del medio:** En cuanto a la posición de poder, el TSE aseveró que la penetración cotidiana y directa en los hogares y en todos los sitios de reunión pública y privada califican a uno de los recurridos –Canal 7- como uno de los más importantes y poderosos medios de comunicación masiva del país, y que es obvio que tal poder ejercido a favor de unos pocos candidatos los privilegia frente a la opinión pública, preferencia que a la vez ofende el

13 Resolución N° 2759-E-2001 de las 13:00 horas del 26 de diciembre del 2001.

derecho a la igualdad de los otros candidatos a la Presidencia de la República, que, pese a estar reconocidos como tales por el ordenamiento jurídico nacional, no cuentan con un trato igualitario por parte del medio. Señaló que frente a la exclusión de la que han sido objeto los recurrentes, no existe remedio legal mediante el cual pueden reclamar el reconocimiento de su derecho.

**c.2. Gratuidad del espacio mediático:** Además, apuntó el Tribunal que la gratuidad del espacio que pretende otorgar la empresa recurrida, a sólo cuatro, de los trece candidatos presidenciales, junto con su indiscutible cobertura nacional e internacional, hace que el mensaje político de los invitados llegue a alcanzar un porcentaje altísimo del electorado costarricense, colocando a la empresa en posición de poder, ya que, al invitar sólo a cuatro candidatos con exclusión de los nueve restantes, incurre en la desigualdad prohibida por la Constitución Política. Agregó que *“si el espacio dedicado al foro fuera pagado, aunque evidentemente con ello existiría desigualdad económica con respecto de los que no pueden pagar, esa desigualdad no sería propiciada por la empresa sino por causas externas no atribuibles a su autónoma decisión.”*

**c.3. Potestades públicas de las televisoras:** Sobre el aspecto de las potestades públicas, el TSE estableció que

*“... resulta incuestionable que las televisoras cumplen una función social y pública de la mayor relevancia, pues no sólo divulgan información, cultura y educación (de conformidad con el Reglamento para la Operación de Radiodifusoras de Televisión, n° 21 del 29 de setiembre de 1958), sino que además lo hacen a través del espectro radioeléctrico, que es dominio del Estado (artículo 121 de la Constitución Política), y es explotado por empresas privadas mediante concesiones especiales otorgadas por tiempo limitado y con arreglo a las condiciones y estipulaciones que establece la ley”.<sup>14</sup>*

Concluyó este aparte señalando que la televisión en Costa Rica cumple un fin público, de singular importancia para la democracia costarricense, mediante la divulgación de cultura, educación e información y que en consecuencia esa actividad, aunque la realice una empresa privada, persigue un fin público y por ello debe respetar tanto la función social que satisface como la igualdad de trato a los beneficiarios y usuarios. Tal comportamiento es propio de las obligaciones que asume el concesionario, función social y política que debe cumplir con estricto apego a las libertades fundamentales y constitucionales que les son reconocidas, tanto a los medios de comunicación colectiva como a los ciudadanos en general.

<sup>14</sup> Resolución N° 2759-E-2001 de las 13:00 horas del 26 de diciembre del 2001.

## d) **Criterios generales y específicos para el desarrollo de debates**

En esta resolución electoral que se expone, considerando los valores democráticos y constitucionales apuntados, se establecieron una serie de criterios generales y otros específicos que aún a la fecha han delimitado el marco en que deben desarrollarse los debates electorales en el país, organizados tanto por instituciones públicas como por entidades privadas, lo cual amerita anotarse en su literalidad:

### **“A.- Criterios generales:**

1.- *La igualdad que demandan los recurrentes no es la común, la general, la básica e inherente a cualquier persona por el hecho de serlo, pues la igualdad que origina el recurso, es la **igualdad calificada, excepcional y transitoria derivada de estar inscritos en el Registro Civil, como portadores de la propuesta política que le concedieron los ciudadanos agrupados en diversos partidos políticos**, agrupaciones que el Estado ha reconocido como entidades de derecho público, con personalidad jurídica propia legitimándolas para ofrecer soluciones ajustadas a sus ideologías particulares y a los principios democráticos fundamentales de convivencia que establece la Constitución Política.*

2.- ***La aplicación y ejercicio del derecho a la igualdad reconocido por la Constitución Política, no está, por su propia naturaleza, sujeta a reserva legal**, por cuanto se trata de un concepto axiológico, un valor, cuya aplicación no está condicionada a la existencia de una ley previa que la regule, razón por la cual la Constitución, en cuanto al principio de igualdad no ha dispuesto la reserva como sí lo hace expresamente en relación con otros derechos, por ella reconocidos.*

3.- ***La libertad de ser informado es un derecho fundamental de toda persona y no se puede coartar ni dirigir porque esa libertad es imprescindible para la vigencia del sistema democrático**, el cual demanda la participación activa y a conciencia del pueblo que es su artífice, mantenedor y destinatario y porque nuestra democracia reposa en el pueblo y el pueblo tiene el derecho a que la información que reciba de parte de los medios se halle libre de distorsiones y adecuada para elegir la solución que a su criterio sea la mejor para la conducción de los destinos del país y el mantenimiento de la democracia y de la paz social.*

*En consecuencia **es válido calificar los debates y los foros como actos políticos** por cuanto existe una íntima relación de causalidad entre la formación de la voluntad electoral y su expresión definitiva mediante el voto.*



4.- La **obligación que tienen las instituciones públicas y los medios de información privada, de invitar a los foros, públicos o privados, que organicen a todos los candidatos a la presidencia y vicepresidencia de los partidos políticos debidamente inscritos en el Registro Civil, no constituye un acto de censura ni violación de su derecho a informar** por cuanto ese derecho, como todos los derechos, no es irrestricto, pues está limitado, por valores superiores que, en los procesos electorales, emanan del principio democrático que fundamenta nuestro Estado Social de Derecho, de ahí que las limitaciones que procedan sean jurídicamente razonables y proporcionales al beneficio social que se persigue.

5.- En ese orden de ideas, **los valores superiores que transitoriamente pueden limitar el derecho de los medios son los que corresponden a los ciudadanos, particularmente, a los electores** que, como se dijo, tienen a su vez el derecho de obtener suficiente información sobre las propuestas públicas que los distintos partidos les ofrecen para la conducción de los intereses públicos, ello con el propósito de que al momento de emitir su voto su decisión sea políticamente madura y en conciencia.

6.- No puede hablarse de democracia, que en lo que aquí concierne debe entenderse como igualdad y libertad de información, si durante el proceso electoral que culmina con el voto, los medios intervienen restringiendo discrecionalmente y según su criterio, la posibilidad de que los votantes conozcan todas las propuestas políticas y elijan de acuerdo con sus convicciones y particular interés. **La libertad de empresa y la de información no autorizan a la empresa privada a desconocer ni a violentar los derechos constitucionales de los otros candidatos.**

7.- Es evidente que los debates con candidatos preseleccionados e invitados por los medios son mecanismos que indirectamente dirigen o tratan de orientar la opinión de los electores hacia las ofertas políticas representadas por esos candidatos, con perjuicio de los excluidos, lo que resulta inaceptable en una democracia que por definición demanda, para su subsistencia, contar con una opinión pública libre e informada, con información completa y no parcializada. **La preselección, llevada al extremo, podría calificarse como “inducción” de la opinión electoral, en detrimento de la libertad de información a que tienen derecho los electores y por ende con grave limitación y daño para el cabal ejercicio de la democracia misma.**

**B.- Criterios en particular:**

8.- En vista de que, como se ha argumentado, en el caso concreto todos los candidatos a la Presidencia de la República se hallan debidamente acreditados ante el Registro Civil y disfrutan de iguales derechos constitucionales para promocionar su propuesta política, todos ellos deben tener la oportunidad de participar, en igualdad de condiciones, en los foros organizados gratuitamente por Televisora de Costa Rica, S.A. (Telenoticias Canal 7). **Es de sentido común que ese medio puede organizar uno o varios foros, dentro de las posibilidades y limitaciones técnicas que el debate objetivamente imponga, siempre**

*que se respete estrictamente la igualdad de los candidatos y el derecho a la información. Sobre los temas de oportunidad y demás aspectos técnicos, el Tribunal omite pronunciamiento por cuanto por su misma naturaleza la decisión le corresponde a los medios.*

9.- *En el caso concreto, la petición de los recurrentes no lesiona el derecho de los medios a informar, a dar noticia, porque **el medio aquí recurrido, en los foros políticos, no transmite directamente noticias, pues simplemente pone al servicio de los candidatos y de la opinión pública la infraestructura técnica y el espacio gratuito.** Adviértase que quienes hacen noticia son los candidatos con su participación, no el medio propiamente dicho.*

10.- *La igualdad constitucional ante la ley que ampara a los candidatos presidenciales debidamente inscritos y que figuran en una misma papeleta oficial, no puede ser desvirtuada por los resultados de las encuestas que los coloquen con mayor o menor preferencia electoral. **El resultado de las encuestas, por su misma naturaleza, es inferior a los principios constitucionales y legales que avalan y garantizan el proceso electoral.***

11.- *Adviértase que **la igualdad amparada a la inscripción ante el Registro Civil caduca cuando el Tribunal Supremo de Elecciones declara oficialmente cuál de los candidatos obtuvo en las urnas el honor de asumir la Presidencia de la República.***

12.- *De todo lo expuesto resulta evidente que **la decisión de este Tribunal de darle plena vigencia al principio de igualdad en beneficio de los candidatos a la presidencia, no constituye ningún tipo de censura o limitación a la libertad de información que tiene la recurrida** por las siguientes razones: a) **La resolución no impide el debate** programado por Telenoticias Canal 7; b) Con fundamento en el principio constitucional de igualdad, **lo que hace el Tribunal es ampliar el grupo de participantes, incluyendo a todos los candidatos y en beneficio de la opinión pública;** c) **ni limita ni cuestiona ni orienta de previo el contenido del mensaje que pueden dar los candidatos y la televisora;** y, d) **No limita ni condiciona el debate en cuanto al lugar, hora, tiempo y oportunidad.***

13.- *Para el Tribunal Supremo de Elecciones no existen candidatos presidenciales de primera y segunda categoría; sólo existen candidatos presidenciales con idénticos derechos y obligaciones, garantizados por la propia Constitución Política y los principios y valores propios de nuestro Estado Democrático Social de Derecho.” (el resaltado en negrita no es del original).*

### e) ***Apoyo de la Sala Constitucional a las decisiones del TSE para regular los debates electorales***

Los directores del medio involucrado en ese caso concreto, interpusieron un recurso de amparo pretendiendo la anulación de la resolución del TSE N° 2759-E-2001, alegando que la organización de un debate periodístico no es materia electoral, que la Sala Constitucional ha conocido casos anteriores en los que se ha pronunciado sobre la organización de debates de precandidatos a Presidente de la República, y que las infracciones a derechos fundamentales legitiman la actuación solo de esa Sala.

La Sala Constitucional rechazó de plano el recurso y estimó que al haber declarado el Tribunal Supremo de Elecciones su competencia para conocer en la vía del amparo electoral la organización del debate a realizarse el día 7 de enero de 2002, en el Canal 7 de televisión, no puede entrar a disputársela, sin invadir su exclusiva competencia, sobre todo, en razón de que el evento, si bien toca o afecta otros derechos y garantías fundamentales, que ordinariamente tienen existencia autónoma y distinta de la materia electoral, en el caso concreto tiene un nexo o vínculo estrecho con el proceso electoral, al punto que se afirma que el debate ayudará a las personas a tomar la decisión de por quién votar.<sup>15</sup>

En un escrito presentado por los señores codirectores de Telenoticias Canal Siete, de la empresa Televisora de Costa Rica S.A., manifestaron que, de conformidad con la resolución de este Tribunal de las trece horas del veintiséis de diciembre del dos mil uno (n°. 2759-E-2001),

*“...la empresa ha programado el denominado GRAN DEBATE NACIONAL 2002 los días Lunes 7, martes 8, y miércoles 9 todos a partir de las siete de la noche, participando el día lunes cuatro candidatos, el martes cuatro candidatos y el día miércoles cinco candidatos, con un formato uniforme para todos con el mismo tiempo y horario ...”*

Agregan que:

*“...El día lunes invitamos a: Otto Guevara Guth, Abel Pacheco de la Espriella, Otón Solís Fallas, y Rolando Araya Monge. El día martes invitamos a: Pablo Galo Angulo, José Hine García, Justo Orozco y Walter Coto Molina; y Marvin Calvo Montoya. El día Miércoles invitamos a: Walter Muñoz Céspedes, Daniel Reynolds Vargas, Vladimir de la Cruz de Lemus, Rolando Angulo Zeledón...”*

<sup>15</sup> Voto N° 00029-2002 de las 09:28 horas del 3 de enero de 2002.

Ante ello, el TSE con fundamento en el artículo 56 de la Ley de la Jurisdicción Constitucional, señaló que la decisión de Televisora de Costa Rica S.A., en los términos en que fue comunicada se ajustaba a lo ordenado en la sentencia N°2759-E-2001.<sup>16</sup>

Contra la resolución del TSE N°2759-E-2001 que se repasa, también se interpuso una acción de inconstitucionalidad en agosto de 2002 por parte del Presidente de la Cámara Nacional de Radio de Costa Rica (CANARA) y la Sala Constitucional declaró su incompetencia para conocerla e inadmisibile la demanda al considerar que el Tribunal Supremo de Elecciones, en su función interpretadora de la Constitución en forma exclusiva y obligatoria, determinó en su momento que sí era competente para resolver sobre la materia que era objeto de recurso y sobre la que versaba también esa acción de inconstitucionalidad, por lo que tal interpretación no podía ser fiscalizada por otra jurisdicción, incluyendo la constitucional (Voto N° 8466-2004 de 4 de agosto de 2004).

Ya con anterioridad la Sala Constitucional, en la sentencia N° 11482-2001 del 16 de noviembre de 2001, examinando precisamente este mismo tema de los debates políticos por los medios de prensa, señaló que si el recurrente consideraba que las empresas recurridas no habían integrado su nombre en las encuestas realizadas con miras a las próximas elecciones presidenciales, esa disconformidad constituía un conflicto que, por su naturaleza, no debía ser discutido en esa sede sino ante el Tribunal Supremo de Elecciones, pues lo pretendido por el recurrente, en el fondo, repercute sobre materia electoral, propiamente en el proceso eleccionario en que se encuentra involucrado.<sup>17</sup>

16 N°. 002-E-2002 de las 16:00 horas del 4 de enero del 2002.

17 En esa misma sentencia, al ser cuestionada la competencia del Tribunal Supremo de Elecciones para conocer de la materia, la Sala Constitucional señaló:  
"Los hechos impugnados constituyen un asunto que no corresponde ventilarse en esta sede, pues de conformidad con lo dispuesto en el artículo 102 inciso 3) de la Constitución Política, corresponde al Tribunal Supremo de Elecciones interpretar en forma exclusiva y obligatoria las disposiciones constitucionales y legales referentes a la materia electoral. Es así que con respecto al tema que nos ocupa, ya esta Sala en la sentencia número 3194-92 de las dieciséis horas del veintisiete de octubre de mil novecientos noventa y dos, en lo que interesa consideró:  
'El sistema de la Constitución, su interpretación vinculante sólo será atribuida a dos órganos del Estado, a saber: a la Sala Constitucional, en el ejercicio de la función jurisdiccional constitucional, y al Tribunal Supremo de Elecciones, en lo relativo a la organización, dirección y fiscalización de los actos relativos la sufragio. Esto equivale a decir que el Tribunal interpreta la Constitución Política en forma exclusiva y obligatoria, en el ejercicio de sus competencias constitucionales y legales en materia electoral, y por tanto, no cabe suponer que esa interpretación pueda ser fiscalizada por otra jurisdicción, así sea la constitucional, porque aun en la medida que violara normas o principios constitucionales, estará, como tribunal de su rango, declarando el sentido propio de la norma o principio, por lo menos en cuanto no hay en nuestro ordenamiento remedio jurisdiccional contra esa eventual violación lo cual no significa, valga decirlo, que el Supremo de Elecciones sea un Tribunal Constitucional, en el sentido de Tribunal Constitucional, porque su misión, naturaleza y atribuciones no son de esa índole; ni significa, desde luego, que no pueda, como cualquier otro órgano del Estado, inclusive la Sala Constitucional, violar de hecho la Constitución Política, sino que, aunque la violara, no existe ninguna instancia superior que pueda fiscalizar su conducta en ese ámbito...'"

Esto mismo es reiterado en el voto 0029-2002 antes referido.

## **f) Debates propiciados por el TSE**

En varias ocasiones el Tribunal se ha pronunciado en apoyo de la organización de foros y debates políticos. Se menciona el aval otorgado<sup>18</sup> a la propuesta de “Proyecto de Ley para Garantizar el Aporte de los Partidos Políticos de la Deuda Política al Sistema Nacional de Radio y Televisión Sociedad Anónima” (expediente legislativo n.º 16.000), cuyo objeto era agregar un artículo 177 bis al Código Electoral a fin de asegurar que no menos del 10% de los gastos que realicen los partidos políticos, por concepto de propaganda, por intermedio de los medios de comunicación colectiva y que son financiados con cargo a la contribución del Estado, sean invertidos en el SINART S.A. y establecer, como obligación del SINART S.A., pautar, además de la propaganda contratada, dos franjas de programación de lunes a viernes y con una hora de duración diaria, cuya programación oscilará entre 6 a.m. y 9 a.m. y otra de lunes a viernes después de las 10 p.m., con participación equitativa de todos los partidos políticos inscritos a nivel nacional, para promover espacios y foros de discusión, análisis y debate con los diferentes partidos, orientados a difundir el pensamiento y actitud de los grupos en torno a la problemática nacional.

También el TSE colaboró con el desarrollo de un debate celebrado en su auditorio organizado por la Asociación Nacional de Educadores, en el que participaron los candidatos a la Presidencia de la República.<sup>19</sup>

Con ocasión del primer referéndum celebrado en Costa Rica, el TSE y la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales –FLACSO- coorganizaron un ciclo de siete debates temáticos sobre el referéndum y el Tratado de Libre Comercio entre República Dominicana, Centroamérica y los Estados Unidos –TLC-, objeto del proceso consultivo, durante los cuales representantes de las posiciones del Sí y del No pudieron desplegar los distintos aspectos y argumentos a favor y en contra.

Ambas corrientes de opinión tuvieron una amplísima oportunidad para exponer las controversias y externar sus puntos de vista sobre los diversos contenidos del TLC; y pudieron

---

18 Artículo 2º inciso i) del acta n° 103-2005 de la sesión ordinaria celebrada a las nueve horas del 20 de octubre del 2005, en la que se conoció consulta del Diputado Olman Vargas Cubero, Presidente de la Comisión Permanente de Asuntos Hacendarios de la Asamblea Legislativa.

19 Artículo décimo del acta N° 113-2005 de la sesión ordinaria celebrada por El Tribunal Supremo de Elecciones a las nueve horas del 24 de noviembre del 2005.

confrontarlos ante la población costarricense con el fin de otorgarles la mayor información que les permitiera tomar una mejor decisión para el voto respectivo. Los debates se celebraron entre el 23 de agosto y el 2 de octubre de 2007 y la difusión se dio mediante transmisión en vivo a través del Sistema Nacional de Radio y Televisión, por Canal 13 y Radio Nacional, y tuvo una alta audiencia y aceptación.

## 5. OTRAS REGLAS PARA LA REALIZACIÓN DE FOROS Y DEBATES ELECTORALES

Las reglas que a continuación se exponen, corresponden a lo que por vía de jurisprudencia electoral se ha establecido en torno a la celebración de debates electorales. En cada punto se anota cuándo corresponde a un proceso electivo y cuándo a un proceso consultivo como el referéndum.<sup>20</sup>

### a) *Diferencia entre debates y entrevistas*

La obligación de los medios de comunicación colectiva privados a brindar igualdad de trato a todos los candidatos a un puesto de elección popular, que se encuentren en las mismas condiciones y debidamente inscritos ante el Registro Civil, en todos los foros o debates, no se debe extender a todas las actividades que conforman el giro normal del medio de comunicación, que a pesar de tener carácter político o relación con la política, por su naturaleza, escapan de este control y quedan protegidas bajo el derecho constitucional de libertad de prensa, tales como: noticias, entrevistas, reportajes y otros.<sup>21</sup>

Estableció el TSE que existen diferencias significativas entre una entrevista y un debate y como tales citas: en la entrevista no se establece un orden de intervención de los participantes, no se define el tiempo para responder, se da una amplia participación o intervención del entrevistador, se transmite en el mismo horario del noticiero, y no hay propaganda del evento.

También indicó, al referirse al caso concreto<sup>22</sup>, que un programa que no fue objeto de un despliegue publicitario importante y que se transmite al ser las 23 horas, dentro de un noticiero

20 Para ampliar sobre el desdoblamiento de los procesos electorales costarricenses en electivos y consultivos, en los que la ciudadanía, respectivamente, designa a quienes la representan en el gobierno o manifiesta su criterio en relación con asuntos de trascendencia nacional que le sean consultados, se recomienda la lectura, entre otras, de las resoluciones del TSE N° 3384-E-2006 de las 11:00 horas del 24 de octubre de 2006 y N° 1948-E-2007 de 09:00 horas del 10 de agosto de 2007.

21 Resolución del TSE N° 302-E-2003 de las 11:45 horas del 21 de febrero del 2003. Recurso de Amparo interpuesto contra Sociedad Demoscopia S.A., Diario Extra, Televisora de Costa Rica S. A. y Telenoticias de Canal 7. El recurrente denunció discriminación en su contra por Canal 7, al no ser invitado a participar en los debates en los cuales intervinieron los candidatos a alcalde por el cantón Central de la provincia de San José.

22 Resolución del TSE N° 302-E-2003 de las 11:45 horas del 21 de febrero de 2003.

regular, no reúne condiciones ni siquiera para suponer, como lo argumenta el recurrente, que podría influir en el electorado de tal forma que, por ese medio, se vulnera el derecho fundamental de igualdad en la participación política, por eso determinó que las condiciones y características del programa recurrido son típicas de una entrevista y no de un debate.

Estimó el TSE que al no tratarse el referido programa de un debate o foro, sino de una entrevista, como muchas que el noticiero acostumbra a transmitir en su espacio nocturno, el caso no es igual al antecedente jurisprudencial que por excepción adoptó el Tribunal en la resolución N°2759-E-2001 y, por lo tanto, si el programa recurrido no invitó a todos los candidatos, entre ellos al recurrente, tal decisión está amparada en la libertad inherente a su actividad que, en este caso concreto, es preponderante frente al derecho reclamado por el recurrente, por lo que no existe obligación del canal de invitar a todos los candidatos a sus entrevistas, ni puede el Tribunal bajo ninguna circunstancia imponer un modelo de organización que, por su misma naturaleza, corresponde exclusivamente al medio.

### ***b) Prohibición en aulas escolares***

En resolución N° 724-E8-2009 de 4 de febrero de 2009, el TSE dictó una declaración interpretativa referida a los procesos de referéndum, señalando que es absolutamente prohibido que los educadores de preescolar, primaria y secundaria aborden, durante sus horas de lección o de trabajo, refieran a temas de índole político-electoral, atinentes al referéndum o que realicen actividades de política electoral, como son los foros y debates, dentro del plantel educativo o en sus horas de clases y que la eventual restricción al abordamiento de estos temas por parte de esos docentes no limita su derecho de expresión política, el cual pueden ejercer fuera de sus horas de lección y con las salvedades de ley.

Declaró además que la utilización de las instalaciones de preescolar, primaria y secundaria sería permitida siempre que la autorización sea acordada por las autoridades educativas que correspondan, y se observen condiciones de igualdad entre las dos opciones inmersas en la lucha electoral, que no se produzca ventaja para ninguna de las tendencias electorales, que ambas estén representadas y puedan informar del tema y que las actividades no se realicen en días hábiles de lecciones o no alteren el horario normal de clases a los alumnos.

### c) *Organización de debates en instituciones del Estado*

Estableció el TSE que la prohibición establecida en el artículo 24 del Reglamento para los Procesos de Referéndum<sup>23</sup> aplica a los Poderes del Estado como “*órganos públicos*” y advirtió que la participación de los funcionarios públicos en las campañas previas a un referéndum debe serlo acorde con las obligaciones funcionariales de cada servidor, ello significa que la generalidad de los funcionarios públicos, tienen plena libertad para involucrarse en actividades proselitistas atinentes al objeto de una consulta popular, pero bajo los siguientes parámetros: 1) no utilizar recursos públicos; 2) no hacerlo en sus horas laborales; 3) en caso que participen en actividades de esa naturaleza en horas de trabajo, deben contar con la autorización del respectivo jerarca institucional, responsable de que el servicio público que prestan dichos funcionarios no se vea afectado por esa circunstancia; y 4) es responsabilidad de la auditoría interna de cada institución, velar por el respeto de estos lineamientos y, de ser necesario, reportarlo a la Contraloría General de la República.<sup>24</sup>

Agregó que esta prohibición tiene dos excepciones en la misma norma: 1) la promoción, en las instalaciones institucionales, de foros o debates que contribuyan a que sus funcionarios o las comunidades estén mejor informadas sobre el tema a consultar, siempre que éstos no encubran actividad propagandística; 2) la participación de los funcionarios públicos en foros o debates sobre esa temática, en general, siempre que, de realizarse en horario de trabajo, se cuente con la autorización de la jefatura correspondiente.

Afirmó que no se trata de limitar la participación activa de los funcionarios públicos y las autoridades políticas en el debate sino, más bien, de garantizar que todos los ciudadanos tengan

23 Artículo 24 del Reglamento para los Procesos de Referéndum: “*A partir del día siguiente de la convocatoria, aún cuando no se haya comunicado oficialmente, y hasta el propio día del referéndum, el Poder Ejecutivo, la administración descentralizada, las empresas del Estado y cualquier otro ente u órgano público no podrán contratar, con los medios de comunicación colectiva, pauta publicitaria que tenga relación o haga referencia al tema en consulta. En general, les estará vedado utilizar recursos públicos para financiar actividades que, directa o indirectamente, favorezcan las campañas publicitarias en pro o en contra del proyecto de ley objeto de consulta popular. **No constituirá violación a esta regla la promoción, en sus instalaciones, de foros o debates que contribuyan a que sus funcionarios o las comunidades estén mejor informadas sobre el tema a consultar, siempre que éstos no encubran actividad propagandística. Tampoco lo será la participación de los funcionarios públicos en foros o debates sobre esa temática, en general, siempre que, de realizarse en horario de trabajo, se cuente con la autorización de la jefatura correspondiente.***” (el resaltado no es del original).

24 Resolución N° 2891-E8-2008.- de las 07:20 horas del 29 de agosto del 2008 en consulta formulada por el Auditor Interno de la Asamblea Legislativa, sobre la aplicabilidad, en dicho órgano, de la Prohibición de utilizar recursos públicos en las campañas previas al referéndum. El tema es reiterado por el Tribunal en las resoluciones 1617-E-2007, 1119-E-2007, 2534-E-2007, 2814-E-2007.

oportunidad para exponer y promover sus posiciones en el proceso consultivo y, además, para instruirse sobre las políticas alternativas y sus posibles consecuencias.

En sus resoluciones 2156-E-2007 y 2458-E-2007 el TSE dispuso que la Administración Pública favorece directa o indirectamente las campañas a favor o en contra del TLC, cuando cede o facilita el uso de auditorios y demás espacios o instalaciones públicas para realizar en ellos actividades cuyo fin no es formar conciencia crítica, informar o disertar sobre el tema (llámense debates que incluyan ambas posiciones sobre el TLC), sino captar el favor de la Comunidad Electoral instándola a votar en determinado sentido. De no estarse ante este presupuesto no es censurable que la Administración Pública facilite el uso de sus instalaciones públicas a los ciudadanos, cuando éstas sean solicitadas para enterar a la población sobre el TLC -desde una u otra vertiente- o para debatir sobre el tema, con las salvedades o restricciones normales que impongan su propia normativa interna o razones de oportunidad y conveniencia debidamente fundamentadas.

En igual sentido, a raíz de una consulta sobre la aplicación del artículo 28 de la Constitución Política relacionada con la participación de los clérigos en las actividades políticas y en procesos de carácter consultivo y sobre si el Poder Ejecutivo se encuentra o no inhibido, durante todo el proceso de referéndum, para explicarle al Pueblo el Tratado de Libre Comercio, el TSE señaló que: **a)** La comunicación de la convocatoria a referéndum es un acto de naturaleza electoral; **b)** no existe prohibición, constitucional ni legal, que impida la participación activa de clérigos en los procesos de referéndum; **c)** toda persona sea clérigo o seglar, tanto en los procesos electivos como en los consultivos como el de referéndum, está impedida de realizar propaganda política invocando motivos de religión o valiéndose, como medio, de creencias religiosas; **d)** el legislador no estableció en la Ley sobre Regulación del Referéndum sanción alguna para quien contraviniera la citada prohibición constitucional; y **e)** el Poder Ejecutivo está habilitado para explicar los alcances del Tratado de Libre Comercio, mediante foros o debates en las instalaciones del Estado, siempre que dicha actividad no constituya propaganda.<sup>25</sup>

#### **d) Participación de candidatos a alcalde en debates**

El TSE declaró con lugar un recurso de amparo electoral<sup>26</sup> promovido contra el Sistema Nacional de Radio y Televisión Cultural -SINART-, y estableció que por su condición de ente de

25 Resolución N° 1119-E-2007 de las 14:20 horas del 17 de mayo del 2007 y en similares términos la N° 1948-E-2007 de las 09:00 horas del 10 de agosto del 2007.

26 Resolución N° 2295-E-2002 de las 08:00 horas del 10 de diciembre del 2002.

derecho público, debe orientar toda su actividad, a la luz del principio de igualdad (artículo 4 de la Ley General de la Administración Pública), a fin de garantizar el adecuado equilibrio que debe existir, en este caso, entre los candidatos a alcalde.

Aclaró que haber organizado el SINART, concretamente Canal 13, un debate el 8 de octubre del 2002, sin la presencia de la recurrente, lesionaba sus derechos fundamentales y contrariaba al principio de igualdad, consagrado en el artículo 33 de la Constitución Política, lo cual creó una distinción que benefició únicamente a los candidatos que fueron invitados al evento, perjudicando no solo a la señora excluida, sino también al electorado con derecho a conocer todas las propuestas al cargo de alcalde y no solo parte de ellos.

El SINART argumentó que al momento de realizar el debate no contaba con las listas oficiales de los candidatos a alcalde y que desconocían la postulación de la recurrente, lo cual fue calificado por el TSE como inaceptable y carente de fundamento y, por lo tanto, no justificante de la exclusión del debate de la recurrente, dado que cualquier información sobre el trámite de candidaturas es verificable en la Dirección General del Registro Civil, en forma directa o a través de las resoluciones que se exhiben en estrados.

El TSE señaló que cualquier omisión o desconocimiento respecto de los candidatos inscritos, únicamente es atribuible al ente recurrido, que no verificó, de previo a realizar el debate, cuáles candidatos estaban inscritos, y a pesar de ello, lo organizó con solo algunos aspirantes a la alcaldía, lesionando de ese modo el derecho de la recurrente. En virtud de que el hecho denunciado fue consumado, lo que impedía el restablecimiento de la recurrente en el goce de sus derechos, se previno al ente recurrido –SINART– que, de conformidad con el artículo 50 de la Ley de la Jurisdicción Constitucional, en el futuro debía abstenerse de realizar este tipo de actos, que dieron mérito para acoger ese recurso de amparo.

Posteriormente, el TSE evacuó una consulta<sup>27</sup> relacionada con la realización de un debate político entre los candidatos a alcalde, organizado por la Municipalidad de Montes de Oca en el sentido de que no transgrede:

1) El régimen de imparcialidad política de los servidores públicos el que un alcalde, propietario o suplente, fuera de sus horas de oficina o sin estar ejerciendo el cargo, participe en un debate político o en cualquier otra actividad partidaria.

<sup>27</sup> Resolución N° 1950-E-2007 de 09:20 horas del 10 de agosto del 2007.

2) la prohibición de favorecer opciones partidarias con ocasión del ejercicio de cargos públicos, el que una municipalidad organice y financie debates, foros u otras actividades de discusión política, en tanto a todas las opciones políticas inscritas en la contienda se les dé espacio para participar, con observancia de los principios de equidad y pluralismo.

También agregó el Tribunal que la calificación del debate político en Montes de Oca como de “interés público”, era una decisión de discrecionalidad política que no correspondía ponderar al Tribunal Supremo de Elecciones y que, en todo caso, responde a un criterio de oportunidad del propio Concejo Municipal.

### ***e) Participación de miembros de juntas cantonales en debates***

Mediante resolución N° 1012-E-2007 de las 14:10 horas del ocho de mayo del dos mil siete, el TSE evacuó una consulta respecto de la integración de una junta cantonal y las responsabilidades de sus miembros, dentro de lo que se preguntaba si un miembro propietario del Partido Acción Ciudadana, Presidente de la Asociación de Desarrollo de Barva y candidato a alcalde, podía participar activamente en la organización de debates con los candidatos a ese cargo, promovidos por dicha asociación.

En esa ocasión el TSE dispuso que los miembros de las juntas electorales no tienen limitación alguna en cuanto a su participación política o militancia partidaria exigiéndoseles, únicamente, absoluta imparcialidad en el ejercicio de sus funciones en esos organismos electorales.

### ***f) Participación de jueces administrativos en debates electorales***

Los miembros del Tribunal Registral Administrativo están sujetos únicamente a la prohibición establecida en el párrafo primero del artículo 88 del Código Electoral. Así lo determinó el TSE<sup>28</sup>, explicando que el cargo de un Juez de Tribunal Registral Administrativo no pertenece a la órbita del Poder Judicial sino más bien a la órbita administrativa, ya que se encuentra adscrito al Ministerio de Justicia (conforme al artículo 19 de la Ley 8039), y no está

28 Resolución N° 0100-E-2002 de las 09:40 horas cuarenta del 24 de enero del 2002, en la que se resolvió una consulta formulada por un Juez del Tribunal Registral Administrativo, en torno a la aplicación del artículo 88 del Código Electoral. El consultante fue nombrado como juez de dicho Tribunal, razón por la cual consultó: 1) Si puede realizar propaganda político electoral? 2) Si puede participar en debates públicos de radio o televisión? 3) Si puede asistir y participar en plazas públicas? 4) Si le es permitido formar parte de comerciales político-electorales? 5) Si le es permitido colocar divisas en su vivienda o vehículo?.

contemplado dentro de las limitaciones reguladas en el párrafo segundo del artículo 88 del Código Electoral.<sup>29</sup>

Este es el criterio que se ha mantenido como línea jurisprudencial, pues con anterioridad, el TSE, conociendo una situación fáctica similar a la planteada, en sesión n° 11618 celebrada el 4 de mayo de 1999, resolvió lo siguiente:

*“este Tribunal reitera en lo fundamental el criterio vertido en la sesión n° 8144 del 15 de marzo de 1985, en el sentido de que los miembros del Tribunal Fiscal Administrativo están sujetos a la prohibición del párrafo primero del artículo 88 del Código Electoral. En consecuencia, aunque les está vedado dedicarse a trabajos o a discusiones de carácter político electoral durante horas laborales o usar su cargo para beneficiar a un partido político, fuera de horas de oficina pueden participar en actividades de política electoral. Ahora bien, en virtud de las atribuciones conferidas por ley al Tribunal Fiscal Administrativo, sus miembros están sujetos a lo dispuesto en los artículos 7 inciso 6) y 8 inciso b), de modo que no podrán inscribir sus candidaturas ni ser elegidos en los cargos de Diputado a la Asamblea Legislativa o de una Asamblea Nacional Constituyente, de regidor ni de síndico, quienes formen parte de ese Tribunal dentro de los 6 meses anteriores a la fecha de elección”.*

## 6. Epílogo

De lo expuesto se desprende con meridiana claridad que desde los Tribunales costarricenses en los que se ventila la materia constitucional, como son la Sala Constitucional y el Tribunal Supremo de Elecciones, la protección de los derechos de participación política ciudadana, tanto activa como pasiva, de libertad, de igualdad, de pluralismo, de tolerancia, de información y de prensa, ha sido integral y ha debido conjugarse en cada caso a efectos de lograr una armonía sustantiva entre la libertad y demás derechos y obligaciones de los actores

29 **“Artículo 88 del Código Electoral.- Prohibición para empleados y funcionarios públicos.-** Prohíbese a los empleados públicos dedicarse a trabajos o discusiones de carácter político electoral, durante las horas laborales y usar su cargo para beneficiar a un partido político.

El Presidente y los Vicepresidentes de la República, los Ministros y Viceministros, el Contralor el Subcontralor Generales de la República, el Defensor y el Defensor Adjunto de los Habitantes, el Procurador General y el Procurador General Adjunto, los presidentes ejecutivos, directores ejecutivos y gerentes de las instituciones autónomas, los gobernadores, los oficiales mayores de los ministerios, los miembros de la Autoridad de Policía, los agentes del Organismo de Investigación Judicial, los Magistrados y empleados del Tribunal Supremo de Elecciones, los Magistrados y funcionarios del Poder Judicial que administren justicia, el Director y empleados del Registro Civil y quienes tienen prohibición en virtud de otras leyes, no podrán participar en las actividades de los partidos políticos, asistir a clubes ni reuniones de carácter político, utilizar la autoridad o influencia de sus cargos en beneficio de los partidos políticos, colocar divisas en sus viviendas o vehículos ni hacer ostentación partidista de cualquier otro género.

No podrán presentarse a emitir su voto portando armas los miembros de la Autoridad de policía, los agentes del Organismo de Investigación Judicial ni quienes desempeñen funciones semejantes de autoridad.

En materia electoral, los funcionarios incluidos en los párrafos segundo y tercero de este artículo, únicamente podrán ejercer su derecho de emitir el voto el día de las elecciones, en la forma y condiciones establecidas en este Código.”

del proceso electoral y el apego a la normativa que lo rige. El propósito ha sido desarrollar en total concordia los debates políticos como un mecanismo para lograr que el electorado alcance el objetivo último de elegir la opción política que mejor satisfaga sus intereses y convicciones y así conseguir un mayor fortalecimiento de la sociedad civil informada, educada, participativa y practicante en democracia.

De ahí que se ha propugnado una plena vigencia al principio de igualdad en beneficio de los candidatos a la presidencia –quienes nunca podrán calificarse en categorías- y a los valores superiores que transitoriamente pueden limitar el derecho de los medios, definidos como los que corresponden a los ciudadanos, particularmente, a los electores que tienen el derecho de obtener suficiente información sobre las propuestas públicas de partidos políticos, lo que incidirá en una decisión políticamente madura y en conciencia al momento de sufragar.

Es importante mencionar que, como expresamente lo estableció el TSE, la oportunidad y demás aspectos técnicos propios del giro normal de los medios de comunicación, para la organización de foros y debates y por su misma naturaleza, es una decisión que les corresponde a los propios medios.

De esta manera, se procuran las condiciones que permiten la construcción de un auténtico equilibrio en la comunicación política, entre opinión pública, actores políticos y medios de comunicación, fomentando, a la vez, los procedimientos democráticos, todo con respeto de las garantías y derechos constitucionales, pues los debates y los foros son actos políticos que coadyuvan a la formación de la voluntad electoral y su expresión definitiva mediante el voto.

## LITERATURA CONSULTADA

### LIBROS

Borea Odría, Alberto. *Democracia. Diccionario Electoral*. México: Instituto Interamericano de Derechos Humanos. Centro de Asesoría y Promoción Electoral (CAPEL). Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. I Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, el Instituto Federal, 2003. 645 p.

Lauga, Martín. “La Campaña Electoral: Publicidad/Propaganda, Período, Prohibiciones”. En: Nohlen, Dieter y otros. *Tratado de Derecho Electoral Comparado de América Latina*. México: Instituto Interamericano de Derechos Humanos y otros, 1998. pp.423-253.

Real Academia Española: *Diccionario de la Lengua Española*. Tomo I. XXII. España: Editorial Espasa Calpe, 2001. pp. 1180.



## LEYES

Costa Rica. Constitución Política de la República de Costa Rica. 1949.

Costa Rica. Código Electoral; concordado, índice alfabético y espacio para anotaciones en cada artículo; Ley Orgánica del Tribunal Supremo de Elecciones y del Registro Civil. Compilado por Hugo Picado León y Warner Montoya Sánchez. San José: Editorial Investigaciones Jurídicas, 2002

## RESOLUCIONES JURISDICCIONALES

Resoluciones de la Sala Constitucional de Costa Rica:

8466-2004

0029-2002

11482-2001

0483-1998

0429-1998

7952-1997

6905-1995

1238-1994

1239-1994

5611-1993

4723-1993

Resoluciones del Tribunal Supremo de Elecciones de Costa Rica:

2891-E8-2008

0724-E8-2008

2814-E-2007

2534-E-2007

2458-E-2007

1950-E-2007

1948-E-2007

1617-E-2007

1119-E-2007

1012-E-2007

0185-E-2006

3384-E-2006

0909-E-2003



0302-E-2003

2295-E-2002

0965-E-2002

0741-E-2002

0691-E-2002

0100-E-2002

0002-E-2002

2047-E-2001

2759-E-2001

Acta del Tribunal Supremo de Elecciones N° 113-2001 de las 08:30 horas del 18 de diciembre del 2001.

*Colaboraciones*  
**EXTERNAS**

---







## El Estado en su dimensión de filtro: un breve esbozo de la teoría del Estado

Ilka Treminio Sánchez\*

**Nota del Consejo Editorial**

**Recepción:** 5 de febrero de 2009.

**Revisión, corrección y aprobación:** 26 de mayo de 2009.

**Resumen:** Este artículo discute y sintetiza, algunos de los principales elementos presentes en la literatura sobre el rol del Estado en la teoría política actual. Para ello, se toma como partida “la dimensión de filtro” planteada por O’Donnell (2008). Se basa fundamentalmente en una revisión de la literatura sobre el tema y pretende aportar mayor profundización en aspectos relevantes y comparar las orientaciones en el debate de la teoría para el caso europeo y para el latinoamericano.

**Palabras clave:** Teoría del Estado / Derecho Político / Ciencias Políticas / Nación / Pensamiento político.

**Abstract:** This article discusses and summarizes some of the major existing elements in the literature related to the role of the State in the current political theory. To this end, it departs from the “dimension filter” proposed by O’Donnell (2008). Mainly based on a review of the subject’s literature it aims to bring greater depth to relevant aspects and to compare the theory debate guidelines for the European and the Latin American cases.

**Keys words:** State Theory / Political Law / Political Sciences / Nation / Political thought.

---

\* Polítóloga y máster en desarrollo local, es estudiante del postgrado en Ciencia Política de la Universidad de Salamanca, España. [ilka@gmail.com](mailto:ilka@gmail.com)

## I. INTRODUCCIÓN

El presente artículo hace un breve análisis de los postulados sobre la teoría del Estado a partir de la dimensión de filtro que propone O'Donnell (2008). Para su desarrollo este se ha estructurado de la siguiente forma: en un primer apartado se introducen conceptos teóricos que enmarcan el estudio y comprensión del Estado como institución de la modernidad; un segundo tema trata el Estado y su concepción como Estado democrático, en esta misma sección se incorporan las tendencias de formación de organismos políticos más allá del Estado-Nación que están presentes en la bibliografía consultada; un siguiente acápite problematiza la función de filtro del Estado y finalmente, se aportan algunas reflexiones finales sobre el tema.

La sociedad ha experimentado transformaciones económicas, sociales y culturales producto de una nueva dinámica de acumulación y de la división internacional del trabajo. Estos cambios introducen nuevas demandas y cuestionamientos a los sistemas políticos que deben adaptarse para responder a las nuevas configuraciones y dinámicas. Sobre este contexto de cambio, así como sobre los demás contextos pasados, la teoría política contribuye conceptualizando y codificando realidades para su aprehensión y así comprender la complejidad en que nos movemos. El aporte que se hará con este trabajo es fundamentalmente de revisión teórica, al respecto se anota que la teoría tiene un doble atributo, simplifica y complejiza. Simplifica en el entendido de que al tomar un mosaico social lo codifica y así puede explicarlo y, complejiza, pues los diferentes conceptos generan una estructura de códigos que reconstruyen la realidad, además los distintos cristales teóricos o enfoques, que presentan distintas lecturas de una misma realidad.

Más que en una era postmoderna, afirma Giddens (1990), nos encontramos en un momento en el cual las consecuencias de la modernidad se han radicalizado. Se conservan sus instituciones emblemáticas como el Estado y el mercado capitalista, pero las transformaciones al nivel del tiempo y el espacio debido a su separación y el desanclaje de los sistemas sociales ha producido un mayor dinamismo en la sociedad. No podría ser de otra manera, puesto que la modernidad lleva en sí misma una naturaleza cambiante,

que ha sido desdeñada por los mitos del evolucionismo social. Es importante traer esta idea a colación, pues nos permite explicar que la formación de Estados no puede verse en un período determinado, al contrario, ha sido un proceso continuado con momentos de mayor surgimiento, que en algunos casos se les ha reconocido como “olas”. Así, tanto los diferentes tiempos como las condiciones en que surgen los Estados, determinan gran parte de su capacidad de institucionalización; claramente el espacio en que este proceso se desenvuelve, marca notables diferencias.

En el presente seguimos siendo testigos de la creación de nuevos Estados, todos en distintas condiciones, pero podemos advertir que no siempre el sólo hecho de la declaración formal de independencia de una nación implica la simultánea creación de Estados nacionales, como nos indica Oszlak (2007:2). En algunos casos, la consolidación del Estado-Nación lleva mucho más tiempo, pues requiere crear una serie de instituciones que le den forma y contenido.

Este proceso de conformación, en su fase inicial, generó una especie de convivencia entre Estados, en la cual las relaciones que se gestaron no eran simétricas (y continúan no siéndolo), por el contrario, sobresale la persistencia de las desigualdades. Una primera desigualdad a notar es aquella entre sociedades desarrolladas y subdesarrolladas, esta evidencia toma relevancia a partir del Siglo XX, cuando se habla de los bloques del norte y del sur, en un sentido económico. Nuevamente aquí tiene validez la separación tiempo- espacio, en la medida en que se han constituido distintas formas de reorganizar lo moderno con lo premoderno o tradicional, y esta combinación es plausible dado que existen diferentes formas de combinar el espacio y el tiempo, lo que se ha dado en llamar también la simultaneidad de lo no simultáneo (Von Beyme, 1994).

Esta evidencia sobre la desigualdad hace necesaria la reflexión sobre la eficacia de los Estados, poniendo énfasis en el desempeño político, aunque también hay que tener presente que se han generado otros debates sobre mecanismos de compensación económica, por parte de los países desarrollados; pero estos procesos son atinentes a otros campos de estudio. Luhman (2009) añade a la discusión que mientras algunas regiones periféricas siguen a la espera de la “modernidad”, en otros Estados europeos se

busca la solución a los efectos colaterales del desarrollo de ésta. Al respecto menciona las terapias personales (psicología), comunitarias (trabajo social, psicología social), ambientales (ecología), entre otras.

Para Beck (2002) esto se explica porque la propia *“modernidad se envejece”* y la expresión de este envejecimiento es lo que él denomina sociedad del riesgo, en la cual las acciones que se toman buscan eludir todo tipo de control y a las mismas instituciones protectoras de la sociedad.

## II. EL ESTADO COMO INSTITUCIÓN DE LA MODERNIDAD

Los Estados modernos se construyeron como Estados-Nación (Held, 1997:71) es decir:

*“como aparatos políticos distintos tanto de los gobernantes como de los gobernados, con suprema jurisdicción sobre un área territorial determinada, basados en el monopolio del poder coercitivo, y dotados de legitimidad como resultado de un nivel mínimo de apoyo o lealtad de sus ciudadanos.”*

En esta definición se destacan los elementos centrales y recurrentes que presenta el Estado moderno: la territorialidad, el control de los medios de violencia, la estructura impersonal del poder y la legitimidad.

Pero estos elementos en sí, encierran una discusión en el pensamiento político, puesto que de partida se señala que el Estado goza de un orden impersonal legal o constitucional, que cuenta con una estructura común de autoridad y que tiene la potestad de definir el control y la administración de una comunidad determinada (Held, 1997). Esta noción, de acuerdo con el autor, encierra dos ideas sobre el poder: por un lado, negar al pueblo el derecho de determinar su propia identidad política con la independencia de su soberano y, por el otro, privar al soberano del derecho de actuar con impunidad contra el pueblo.

Como se desprende de lo anterior, en el fondo, el problema reside en la doble ubicación o *locus* de la soberanía, la pregunta que surge es ¿A dónde debe residir la soberanía?

Held (1997:62) citando a Bodin explica que: “*la soberanía es el poder ilimitado e indivisible de hacer leyes*”. La soberanía es la característica definitoria o constitutiva del poder del Estado. Ahora bien, para Bodin, el soberano es la cabeza legítima del Estado en virtud de su cargo, no de su persona, pero la manera a partir de la cual podía actuar descansaba en que en él residía la soberanía. La idea de que la soberanía residía en el Estado la sostuvo también Hobbes.

No obstante, el *locus* de la soberanía sigue siendo motivo de debate con el postulado de Locke sobre que el poder supremo era un derecho inalienable del pueblo, es decir, la legitimidad del gobierno tenía la posibilidad de caducar si el pueblo lo juzgaba necesario. En concordancia y siendo una de sus principales aportaciones, Rousseau insistió que la soberanía se origina en el pueblo y allí debía permanecer (Held, 1997:67).

En síntesis, el discurso de la soberanía sentó las bases del poder estatal impersonal y procuró combinar la soberanía estatal con la soberanía popular, aunque esta unión no ha encontrado una forma definitiva y su discusión sigue abierta hasta el presente, agravado por los cuestionamientos que introduce la globalización en la reconfiguración de la dinámica territorial y de decisión.

La razón para recoger brevemente la idea de soberanía en esta reflexión sobre el Estado, es que su desarrollo se interpreta como un reconocimiento mutuo de los derechos de jurisdicción y autonomía sobre sus propios territorios y población; y a partir de este reconocimiento es que puede plantearse la existencia de una “*sociedad de Estados*”. Los Estados a partir de este atributo se entienden como autónomos en materia de política interna y en la determinación de su destino (Held, 1997:102).

Como se verá más adelante, esta configuración no es la que predomina hoy en día, donde las relaciones a nivel internacional son más complejas y han dado lugar a nuevos escenarios.

Por su parte, O'Donnell (1993) define el Estado como un conjunto de relaciones sociales que establece un cierto orden y en última instancia lo respalda con una garantía coactiva centralizada, sobre un territorio dado. Muchas de estas relaciones se formalizan en un sistema legal surgido del Estado y respaldado por él. El sistema legal es una dimensión constitutiva del Estado y del orden que éste establece y garantiza en cierto territorio<sup>1</sup>.

Antes se citaba que el Estado surge como un Estado-Nación, según Held (1997), no obstante, esta idea no es del todo aceptada, pues si bien más tarde se hablaría del Estado-Nación, no tuvieron su génesis al unísono y no son expresiones idénticas de la organización política. Al respecto, surge la cuestión de que el Estado-Nación suele concebirse como una especie de enlace o "matrimonio" (Anderson, 2000:6) la unión entre ambas hace pensar que funcionan como una sola entidad, incluso es ilustrativo de esta visión el monolítico "una nación, un estado". El problema que trae consigo esta noción es que oculta en el imaginario moderno que la relación entre ambas instituciones ha sido en muchos momentos conflictiva, ha provocado guerras, secesiones, separaciones, genocidios y la persistencia de conflictos étnicos.

Es decir, la relación antes mencionada no ha funcionado con total armonía, entre otras razones porque en el proyecto común de la nación hay etnicidades subrepresentadas y sobrerrepresentadas. Con esto no se insinúa que la relación de minoría sea necesariamente opresora, pero sí que en términos políticos es claro que la relación de poder ha favorecido a unos grupos sobre otros al nivel nacional y esta dinámica no ha sido pacífica, ni ha sido aceptada perdurablemente. En períodos recientes han surgido nuevos brotes de luchas nacionalistas que justamente traen a colación las complicadas formas de coexistencias de naciones sin Estado, de Estados con diversas naciones, etc.

<sup>1</sup> O'Donnell (1993) considera que el Estado garantiza un ordenamiento legal y territorial, el cual no es igualitario ni socialmente imparcial, los factores ideológicos moldean y determinan relaciones desiguales de poder. Sin embargo, al mismo tiempo sostiene que desde la cúspide del Estado se mantiene que dicho orden es igualitario para todos *qua* miembros de la Nación.

(Eagleton, 2000:57). La crisis de legitimidad que atraviesan algunas sociedades sirve en algunos casos, como un amplificador de estos brotes.

Inclusive, el mismo Held (1997:72) reconoce que es equivocado considerar que la idea de Estado-Nación trae implícito que el conjunto de su población tiene similitudes o comparten sus prácticas religiosas, lingüísticas y otras representaciones simbólicas. Es decir, la homogeneidad cultural no es una característica necesaria de esta institución moderna, y a su vez, introduce otra diferenciación, la de nacionalismo.

El nacionalismo en este escenario jugó un papel de motor en la unificación administrativa del Estado. Sobresalen en este proceso de construcción las pugnas entre las comunidades políticas y las elites para llegar a la invención de "*identidades nacionales*" a las cuales se le pudiera atribuir la legitimidad de las políticas del gobierno. Desde esta lógica, es un proceso más de afirmación del poder, lo que coincide con Mann (2000:21) cuando expresa que la legitimidad en la modernidad se utiliza para reivindicar los excesos de la limpieza étnica y política de los regímenes modernos en momentos de afirmación del proyecto de Estado-Nación, y en ese orden, dichas acciones aparecen dadas "*en nombre del pueblo*". Este es un punto de quiebre que debiera ser importante en el escenario político actual, no obstante, los procesos más recientes de formación de Estados siguen teniendo las mismas formas y procedimientos violatorios de derechos, ante la mayor indiferencia de la comunidad internacional (de Estados).

Un avance en este camino, pasa por el necesario reconocimiento del constructivismo en el nacionalismo del Estado, para dar lugar al espacio o momento político de re-pensar el lugar de los hechos culturales y las etnicidades desde paradigmas más inclusivos y de reconocimiento de ciudadanía.

Por esta razón, cabe reivindicar la idea de nación aunque desde un ángulo más normativo para agregarle un nuevo valor. Habermas (1998) es quien plantea una definición afortunada al decir que "*la nación encuentra su identidad no en rasgos comunes de tipo étnico- cultural, sino en la praxis de ciudadanos que ejercen activamente sus derechos de participación y comunicación*".

Esta definición abre las puertas a la idea de una nación política, más que de una nación cultural, ambas posturas han sido discutidas por Eagleton (2000) quien distinguía entre posturas políticas y culturalistas en la formación del Estado. Lo interesante es que en esta perspectiva es donde confluyen la ciudadanía democrática y el Estado-Nación. Habermas insiste en que el Estado tiene como aspiración dotar a los ciudadanos de oportunidades y derechos y de la distribución equitativa del bienestar, aludiendo a la promesa republicana de igualdad ante la ley.

Esto coincide con la visión de Estado democrático que propone O'Donnell (2008) quien considera que según avanza el impulso y la garantía de la ciudadanía, el Estado es realmente consonante con la democracia: un Estado democrático, entendido como aquel que además de contar con la capacidad de ejercer las sanciones y respaldar los derechos de la ciudadanía política que supone un régimen democrático, a través de un sistema institucional, también procura el reconocimiento de los múltiples derechos "*emergentes*" de la ciudadanía en sus diferentes aspectos civil, social y cultural.

Como se observa, las definiciones más afirmativas de la ciudadanía y de democracia están en una frontera entre lo empírico y lo normativo. Al tiempo que se explican, se consideran aspiraciones y en tanto son susceptibles de evaluarse, de ampliarse y de reinventarse. Sartori (1992) comparte con Dahl (1989) que la democracia es un ideal, en el sentido de que sin democracia ideal, no podría concebirse una democracia real. Sobre el tema del ideal- realidad, encontramos que Dahl parte en su trabajo de una diferenciación entre el sistema ideal, en este caso la democracia, y un sistema basado en convenios institucionales "que deben verse como aproximación imperfecta al ideal", que es lo que llama la poliarquía.

Esta idea nos lleva al siguiente punto de la relación entre Estado y democracia.

### III. EL ESTADO Y LA DEMOCRACIA

En este entramado institucional, el papel de los gobiernos es desarrollar las acciones del Estado, preservando el imperio de la ley (Held, 1997:181). La igualdad de todas las personas ante la ley, y la protección de todos los ciudadanos del uso arbitrario de la autoridad política y la coerción, son condiciones *sine qua non*. El Estado es la base sobre la que se pueden salvaguardar esos derechos y las libertades equivalentes.

El Estado tiene como atributo contar con una comunidad gobernada por un marco equitativo. Y en esta relación, en cambio, la idea de democracia es que los ciudadanos deben poder elegir libremente las condiciones de su propia asociación y que a la vez, estas elecciones deben constituir la legitimación básica de la forma y la dirección de la colectividad política.

La relación entre Estado y democracia exige concebir el poder y la autoridad como atributos derivados del sistema de derechos. Tal y como lo estipula la democracia liberal. Por otro lado, cabe agregar que en la organización del Estado democrático intervienen una gama de actores como los partidos políticos, las burocracias, grupos de interés, organizaciones, entre otras.

Algunos autores (Giddens, 1998; Luhman, 1993, Habermas, 2000) manifiestan que el papel del Estado en un entorno cada vez más complejo pareciera al menos, haber perdido cierto protagonismo en la dirección de las sociedades, especialmente el tipo de Estado conocido como Estado de bienestar<sup>2</sup>. Tanto Giddens (1998) como Habermas (2000), coinciden en que en este contexto procede repensar cómo lograr un sistema que atienda las necesidades sociales y pueda afrontar el modelo económico global.

---

2 Luhman (1993:49) define en su texto Teoría política en el Estado de Bienestar que: "...la realización de la inclusión en el ámbito funcional de la política tiene como consecuencia el tránsito al Estado de bienestar.[...] Esto no supone solo, de ninguna de las maneras, el aseguramiento y el acrecentamiento continuo de unas condiciones mínimas de bienestar para cada cual, sino en gran medida también la aparición de problemas especiales de distinto género [...]Las mejoras discurren, por tanto, no sólo en la dirección del aumento de los niveles mínimos, sino también en el descubrimiento continuo de nuevos problemas que competen a las autoridades políticas".

Por otra parte, para algunos estudiosos (Castells, 1998; Beck, 2002; Habermas, 2000), nos encontramos en una era donde el predominio está dado por la comunicación, la cual envuelve la sociedad en una paradoja entre la reflexividad y el discurso. De ahí, que Habermas considere que se deben cambiar los estilos de comunicación, así como *“los espacios de formas y foros de autorepresentación”*. A la vez, manifiesta desconfianza por el conocimiento organizativo que prevalecía, pues se requiere pensar en nuevas formas de organización para las acciones y para la legitimación política, desde la perspectiva del interior del Estado. Esto es central, pues posiciona el cambio para poder darle lugar a la ciudadanía democrática.

Habermas (2000) añade que las tendencias que hoy suscitan la atención general bajo el concepto multiuso de la *“globalización,”* están transformando una constelación histórica caracterizada por el hecho de que Estado, sociedad y economía son, por así decirlo, coextensivas dentro de los mismos límites nacionales. El sistema económico internacional, en el que los Estados trazan la frontera entre economía interna y las relaciones comerciales exteriores, está cambiando hacia una economía transnacional a raíz de la globalización de los mercados. Así que, si se piensa que el principal reto es la relación con exterior, sin duda se debe recurrir a la explicación de que el sistema económico internacional pasó a convertirse en una economía con comportamiento transnacional, y en esta transformación los Estados dejaron de ser los nodos de la red global de relaciones comerciales, como cuando formaban parte de un sistema de relaciones interestatales<sup>3</sup>.

Esto explicaría por qué los Estados ya no constituyen los nodos fundadores de la red mundial de relaciones comerciales gracias a la estructura de relaciones interestatales o internacionales. Nunca se establecieron en el pasado fronteras del todo impermeables contra otras esferas, es por eso que cada vez más las fronteras han sido atravesadas por variados tipos de esferas y procesos que complejizan las interacciones y sistemas de poder de dicha unidad. En este sentido, es interesante plantearse las implicaciones de cuán poroso es el filtro en el Estado y qué filtra efectivamente.

---

3 Para Habermas (2000:46-59) incluso, estas nuevas relaciones económicas que impone la globalización hacen pensar que *son los Estados los que están insertos en los mercados y no las economías las que están insertas dentro de las fronteras nacionales.*

Ahora bien, en este entramado de nuevas conexiones, Castells (1997:381) afirma que el Estado ha perdido gran parte de su soberanía, dado que estas bases han sido socavadas por el tránsito de flujos globales y las redes de signo transnacional que integra finanzas, información y poder. Al unísono, el desmantelamiento del Estado de bienestar, luego del abandono de las políticas keynesianas causa una pérdida de legitimidad. A esto súmese parte del argumento de que el resurgimiento de los proyectos políticos con base en identidades particulares que justamente emergen en momentos de la escasa legitimidad del Estado lo imposibilitan para realizar la idea de comunidad, de nación, entre colectivos.

La denominada crisis del Estado de bienestar se hace patente ante la incapacidad de dotación de bienes y seguridades a los ciudadanos, pero es importante subrayar que no es sólo la falta de dotación de sistemas de seguridad, también tiene que ver con el hecho de que el Estado se encuentra en una situación de imposibilidad para proveer de seguridad a los ciudadanos. Si lo vemos desde la perspectiva de Beck (2002) el debilitamiento del Estado se da porque se han socavado sus sistemas de control y cálculo del riesgo.

Un problema central es que la democracia al encontrarse con la nueva interconexión global, se encuentra en un momento de desafío para mantener la forma en que tradicionalmente se resuelve el dilema entre teoría y práctica democrática. Se encuentran las sociedades frente a la realidad de que las decisiones pueden ser tomadas en otro espacio que no son los Estados-Nación y estas decisiones afectan de manera directa a su población, la cual es la misma que castiga o premia a quienes son sus representantes en el espacio nacional.

Volviendo al argumento de Giddens, una solución que propone para gobernar el nuevo orden político y económico en que nos encontramos, se encuentra en profundizar la democracia, lo que él denomina "*democratizar la democracia*", con lo cual enfatiza que la democratización debe ser sobre la nación y por debajo de ella, es decir, una especie de democratización del (des) orden transnacional.

La idea de democratizar la democracia, lo que busca es una devolución del poder desde espacios donde éste se concentra hacia los ciudadanos. Una agenda de este tipo incluye fundamentalmente comunicación y transparencia; pero requiere también que los nuevos actores del escenario político se aproximen a los más tradicionales en la creación de una cultura cívica orientada hacia la participación y el interés político. Una situación tal, es posible en la medida en que se trascienda la simple dualidad público-privado/ Estado- mercado para pensar en otros miembros de la sociedad que son agentes no económicos.

El aporte, particularmente interesante, es que además de democratizar a lo interno, se aboga por la ampliación democrática, es decir, se debe ir más allá del Estado-Nación. Para el autor, hoy en día, el cuestionamiento que le señala la globalización a la soberanía nacional es un síntoma de que aunque los Estados siguen siendo poderosos, la fuerza ejercida por los procesos globales es en gran medida la causa del déficit democrático frente al que nos encontramos. El carácter de interdependencia que el mundo ha ido adoptando durante la segunda mitad del siglo XX provoca una serie de cambios que escapan a la democracia.

Planteado este tema, surge la cuestión, de cuál es el *locus* adecuado para la realización de la democracia. Teniendo en cuenta que si el agente central, figura política emblemática de la modernidad, se encuentra impactado por una serie de estructuras que le son superpuestas, cabe preguntarse dónde debe residir la democracia.

Habermas (2000) plantea algunas ideas en ese sentido también. Desde su punto de vista, la democracia sólo es posible en el Estado-Nación, cuyo balance de desempeño es más bien positivo, pero que ciertamente se encuentra cerca de topar con los límites que le impone el desarrollo capitalista. El Estado se encuentra hoy debilitado y sobrecargado. En este escenario se plantea la siguiente interrogante: “¿Podría extenderse esta forma de autotransformación democrática de las sociedades modernas más allá de las fronteras nacionales?”

En la constelación posnacional que vislumbra Habermas, se deben visualizar nuevas organizaciones políticas, que estén a la altura de los mercados. Una condición *sine qua non* de esta organización es que el proceso democrático vaya acompañado de una mentalidad distributiva y basada en la solidaridad, principios que antes solo se concebían a lo interno de las fronteras nacionales. La postura esbozada, comenta el autor, ha sido fuertemente criticada, pero para defender su tesis, el argumento central está en que los Estados-Nación nacieron con sus Constituciones, incluso defiende que *“la democracia misma es una forma de integración jurídicamente mediada”*.<sup>4</sup>

Esto es lo mismo que en gran parte encontramos en la propuesta de Held (1997:283) sobre el establecimiento de un modelo cosmopolita de democracia, basado en un ordenamiento jurídico, con un complejo institucional con alcance global y local y el necesario reconocimiento democrático de las comunidades que lo integran.

Ahora bien, lo que sí debe aclararse es que estos planteamientos se han hecho a la medida del modelo supraestatal europeo, donde incluso se podrían plantear dudas de su adecuado funcionamiento con el surgimiento de las nuevas naciones fruto de la caída del muro de Berlín; no en vano la preocupación de Habermas de replantear el principio de la solidaridad en este entramado. En otras regiones del mundo y por las razones esbozadas al inicio, el camino recorrido por las sendas de la consolidación institucional parece incompleto y por ello, es aún prematuro considerar seriamente un órgano más allá de los Estados que funcione para ejercer cualquier tipo de gobierno o función política. Pero, lo que hace que este tema sea interesante es que permite comparar los ritmos del cambio y del pensamiento político en relación con un concepto tan discutido como es el Estado.

#### IV. EL ESTADO EN SU PAPEL DE FILTRO

En el artículo escrito por O'Donnell encontramos que se ve al Estado en cuatro dimensiones: el conjunto de burocracias, el sistema legal, la identidad colectiva y la

---

4 El argumento del autor además usa como modelo el caso de la Unión Europea, que lo imagina como un Estado federal europeo.

condición de filtro. De estas dimensiones, sobresale a su vez el carácter de eficacia y efectividad del Estado.

Dado el énfasis del debate que se ha venido desarrollando, se considera que un punto focal para la contribución desde la ciencia política al pensamiento del Estado, es precisamente la cuarta dimensión, que considera que el Estado es un filtro y como tal se le asignan las siguientes funciones:

*“[...] regular cuán abiertos o cerrados están diversos espacios y fronteras que median entre el “adentro” y el “afuera” del territorio, los mercados y la población que delimita. Algunos de estos espacios son celosamente controlados, otros nunca tuvieron barreras y otros han sido erosionados por los vientos de la globalización. Pero todo estado intenta, o dice intentar, establecer filtros para el bienestar de su población y de los agentes económicos que operan en su territorio. Se trata aquí de la capacidad de filtraje, de cada estado, que se supone inteligente y realmente apuntada al bien público”<sup>5</sup>.*

Para O’Donnell el Estado actúa como filtro entre un entorno globalizado allende sus fronteras y la población local dentro de sus fronteras. Esta concepción es compartida en este trabajo, aunque no deja de ser problematizada en el entendido que en ciertas áreas el Estado más que un filtro actúa como un espectador; es el caso de aquellos Estados donde; algunos espacios territoriales han ganado un amplio terreno en sus propias relaciones con las dinámicas económicas de la globalización, la lógica de la localización económica en muchos casos, trasciende al Estado, entidades menores pueden ser más competitivas, al respecto se ha hablado de “ciudades ganadoras” “ciudades globales”, etc. Otro elemento a resaltar, es que la metáfora del filtro tampoco es adecuada para captar los aspectos no económicos de la globalización, como son los movimientos sociales y las crecientes acciones de organizaciones no gubernamentales de sello internacional. De cierta forma, lo que sí se acepta es que normativamente el Estado debiera actuar como filtro en una doble dirección, si este fuera el escenario no tendríamos que preocuparnos de los riesgos sociales, económicos e incluso ecológicos que nos afectan.

5 O’Donnell (1993:163-184)

Si se ve el caso latinoamericano, sobresale que ante la caída de los sistemas de regulación y la política económica de pleno empleo, el Estado no pudo filtrar el modelo económico para proteger el pacto social, en los casos en los que hubo, porque se reconoce con lo dicho hasta el momento, que los niveles de cohesión social e institucionalización de la política social fue distinta en la región.

Posterior a la crisis inflacionaria y recesiva de los años 70 y 80, los Estados latinoamericanos debieron adaptar sus modelos internos, contrayendo el gasto público, para lo cual las medidas más conocidas fueron: flexibilización laboral, desregulación económica, control fiscal, reducción del gasto de gobierno, control de la inflación, entre otras y sus consabidas repercusiones (debilitamiento de los sindicatos, desempleo, aumento de la pobreza urbana, privatización, disminución en la inversión en salud y educación, etc.) Estos lineamientos los sintetiza y recoge Beck (2002) al expresar que el Estado está supeditado a responder a los requerimientos de la economía mundial en el manejo de la macroeconomía, en aspectos como la estabilidad cambiaria necesaria para facilitar el comercio internacional entre los países y el manejo austero del gasto público. En un contexto tal y con la obediencia seguida por los gobiernos, es cuestionable que los Estados hayan sido capaces de actuar como filtro, con lo cual no se critica que esa función esté presente, incluso que en determinados momentos y países específicos haya sido empleada, pero en términos generales, al menos durante las décadas que van de 1980 al año 2000, no pareciera haber operado efectivamente.

En este derrotero que se ha planteado de forma sucinta, el papel del Estado es minimalista, se le reducen sus posibilidades de dar respuesta a las necesidades. El eclipse en que se haya, difícilmente se puede pensar en la posibilidad de ampliar la ciudadanía social de la que tanto se discute hoy, si no se realizan cambios profundos. Sin embargo, es claro que el Estado en estos casos sigue contando, tiene presencia, sus instituciones siguen funcionando pero ha perdido su capacidad de control, en el sentido que le da O'Donnell.

Por tanto, no puede afirmarse que el Estado ha llegado a su ocaso, incluso los más recientes hechos económicos vuelven su mirada a la salvaguarda del Estado, a la intervención, la mano visible del Estado, pero sí existen signos que hacen pensar que el

Estado como institución requiere transformaciones para responder a una sociedad con nuevas demandas. En este sentido, el contexto que rápidamente se ha ido dibujando en el último año, da señales optimistas para el cambio, para retomar el rumbo hacia ampliar las bases sociales del Estado, que sin duda es la gran deuda en América Latina. De alguna manera es como detenerse a recoger frutos que se cayeron del canasto de las políticas de décadas atrás. Pero en esta nueva concepción de la gestión política, debe incorporarse una visión de espacios compartidos, donde sobresalen un entramado de actores e instancias políticas de nuevo cuño como las organizaciones no gubernamentales y los movimientos sociales que hasta el momento han generado una especie de “privatización” de la acción social en diversos campos, pues no tienen cabida en el espacio político tradicional, lo cual no significa que deban sustituir en el espacio público el papel de los partidos y otras instancias de gobierno, pero sí de tener nuevos ámbitos donde esta inclusión permita ampliar mecanismos de comunicación de demandas.

Un señalamiento interesante es que estos nuevos actores han ganado espacio gracias a los medios de comunicación, que concentran a la población de todas partes del mundo en hechos ante los que los Estados en ocasiones no tienen capacidad de reacción, y por tanto, se proyectan aquellas que sí las tienen, piénsese en temas de paz, desnutrición, desastres ecológicos, entre otros. En esta pérdida de acción, lejos de fortalecerse, el Estado pierde centralidad, en un afán por garantizar su perduración (Castells, 1998:297).

Por otro lado, cuando se cree en la especificidad de los Estados nacionales y toda la red de actores que intervienen en su funcionamiento, el pensamiento sobre la democracia cosmopolita y demás aproximaciones antes mencionadas, se considera que no pueden estar exentos de críticas, especialmente si se piensa en un contexto como el latinoamericano, donde la característica sobresaliente es la heterogénea conformación de los Estados-Nación. Incluso, para las nacientes democracias europeas es difícil imaginar una exitosa inserción en un ordenamiento político global, teniendo internamente las bases frágiles para formar sus propios gobiernos y generar consensos con su población.

Siguiendo el argumento de O’Donnell (1993:163-184) *“los estados están interrelacionados de distintas y complejas maneras con sus respectivas sociedades.*

*Debido a esta diferente inserción, las características de cada estado y de cada sociedad influyen poderosamente sobre las características de la democracia que habrá (o no) de consolidarse".* El reconocimiento de este mosaico es esencial para comprender la naturaleza desigual de los estados latinoamericanos y en primera instancia hace pensar en la necesidad de completar las fases de consolidación de Estados democráticos en la región antes de copiar los modelos de quienes llevan muchos siglos de diferencia.

Por tanto, podemos asegurar que faltan procesos internos que deben cumplirse en la región antes de proclamar el salto al *cosmopolitismo*, lo cual no quiere decir que no pueda haber algo similar a procesos paralelos de infra y supra organización política, que se ve incipientemente en el caso del Mercosur; sino que son muchas las fracturas políticas al nivel de cada Estado que deben vencerse antes de pensar en un supra estado. Aún más, si se piensa que más allá de los gobiernos centrales, en los niveles intermedios y subnacionales de gobierno, parece notarse en muchos casos el predominio de organizaciones pre-democráticas, con estilos "cacicales" y parroquiales de gobierno.

Aunque el año del artículo haría pensar que muchas cosas han cambiado en la región, O'Donnell (1993) planteaba que con diferentes ritmos e intensidades, los Estados latinoamericanos estaban sufriendo una crisis que se expresaba a partir del accionar del conjunto de burocracias y por tanto afectaba su eficacia y la de la efectividad de la ley. La relación entre ciudadanía pasa por un contrato que garantice que la ley ampara por igual a todos, pero el mismo autor reconoce que en los casos que ha analizado para la región latinoamericana, este principio en la práctica encuentra múltiples formas de incumplimiento. Las jóvenes democracias de la región han tenido un largo padecimiento para lograr establecer instituciones que protejan mínimamente a sus ciudadanos, por ello, en una forma muy sugerente enuncia:

*"En el mundo actual, la gozosa celebración del advenimiento de la democracia debe complementarse con el sobrio reconocimiento de las inmensas dificultades (por cierto, históricamente inusuales) que enfrenta su institucionalización"<sup>6</sup>.*

---

6 O'Donnell (1993:163-184)

En general, del balance que realiza, se puede afirmar que los Estados latinoamericanos y sus gobiernos, hasta ese momento no gozaban de suficiente capacidad para avanzar en la democratización de sociedades golpeadas por varios siglos de reproducción de la desigualdad, lo que conlleva tradiciones de exclusión y por ende, de gran heterogeneidad social.

## V. REFLEXIONES FINALES

La revisión bibliográfica que se ha realizado arroja una serie importante de ideas, la primera es que al hablarse de Estado se tiene una serie de representaciones bifurcadas que si se las sigue, llevan por distintos derroteros el análisis. Es fácil perderse en un análisis cuando el concepto es tan resbaladizo. No obstante, en este mismo escenario, de los autores citados y utilizados para completar un *corpus* resumido de pensamientos sobre el tema, hay diálogo entre dos corrientes, los que estudian el Estado en Europa (Held, Habermas, Beck, Luhman, Castells, Giddens) y quienes estudian el caso latinoamericano (O'Donnell, Oszlak, Alcántara, Banegas). No se sigue de esto que ambas corrientes no se nutran entre sí, especialmente si se considera que nos encontramos años después de que estas obras han salido a la luz y que los contextos han cambiado aceleradamente, pero sí que las lecturas de ambas realidades muestran diferencias importantes, la más evidente es que en el lado europeo, el pensamiento del Estado ya ha empezado a llevarse más allá de las fronteras nacionales y, en el caso latinoamericano, lo que se discute es que el Estado concluya su conformación, pues distintos procesos lo han sustraído de este objetivo y hay una deuda democrática notable.

Otro elemento a rescatar, es que el análisis que realizan los distintos autores muestra la convivencia de estas realidades y otras que no han sido abordadas, en el mundo actual. Este señalamiento es preocupante en la medida que aumenta la incertidumbre en las relaciones entre instancias cada vez más heterogéneas y asimétricas. Un claro ejemplo al que evoca esta situación, son los acuerdos comerciales y de asociación entre figuras como la Unión Europea y los Estados singulares, lo cual no es un tema menor, porque al día de hoy se continúa la discusión en el caso del Acuerdo con Centroamérica, sobre la negociación individual o lo que denominaría la "*integración forzada*".

Puede aducirse que lo anterior es un campo de predominio económico y comercial, pero el hecho de que entidades que tienen su origen en el mercado capitalista sean inspiradoras de nuevas formas estatales entre politólogos y sociólogos destacados de nuestro tiempo, lo hace revelador.

Finalmente, no se puede perder de vista que el gran reto es que delineen los contornos del Estado democrático en la región latinoamericana, soberanía, democracias y ciudadanía, son temas que siguen en la agenda de construcción de la institucionalidad de los Estados. Mientras estas áreas no sean enfocadas como ejes centrales en el nuevo entorno económico y político, lo más probable es que se ensanchen las asimetrías con otras zonas del mundo, especialmente las de mayor progreso económico con sus nuevos horizontes políticos.

## LITERATURA CONSULTADA

Alcántara, Manuel (2008). "La democracia en América Latina: calidad y rendimiento". En: *Revista Sistema*, (203-204):125-147, (May., 2008).

Anderson, Benedict (2000). "Presente y futuro del nacionalismo indonesio". En: *New Left Review*, (1):3-17, (feb., 2000).

Bauman, Zygmunt (2005). *Identidad*. Buenos Aires, Argentina: Editorial Losada.

Beck, Ulrich (2002). *La sociedad del riesgo global*. Madrid, España: Editorial Siglo XXI.

Castells, Manuel (1997). *La Era de la Información: Economía, sociedad y Cultura: el Poder de la Identidad*. Madrid, España: Alianza Editorial, Madrid. v.2

Dahl, Robert (1989). *La Poliarquía*. Madrid, España: Editorial Tecnos.

Eagleton, Terry (2000). El nacionalismo y el caso de Irlanda. En: *New Left Review*, (1):44-61, (Feb., 2000)

Giddens, Anthony (1990). *Consecuencias de la Modernidad*. Madrid, España: Alianza Editorial.

Giddens, Anthony (2000). *Un mundo desbocado: los efectos de la globalización en nuestras vidas*. Madrid : Taurus.

- Habermas, Jürgen (2000). "El Estado-Nación europeo y las presiones de la globalización". En: *New Left Review*, (1):146-59, (Feb., 2000).
- Habermas, Jürgen (1998). *Facticidad y Validez: Sobre el derecho y el Estado democrático de derecho en términos de teoría del discurso*. Madrid, España: Trotta.
- Held, David. (1997). *La democracia y el orden global: del Estado moderno al gobierno cosmopolita*. Barcelona, España: Paidós.
- Luhman, Niklas (1987). *Teoría política en el Estado de Bienestar*. Madrid, España: Alianza Editorial.
- Luhman, Niklas (2009). Causalidad en el Sur. En: *Estudios Sociológicos*. México: Colegio de México.
- Mann, Michael (2000). "La cara oculta de la democracia: la limpieza étnica y política como tradición moderna". En: *New Left Review*, (1):18-45, (Feb., 2000).
- O'Donnell, Guillermo (1993). "Acerca del Estado, la Democratización y Algunos Problemas Conceptuales". En: *Desarrollo Económico*, 30(130):163-184, (Jul.-Set., 1993).
- O'Donnell, Guillermo (2008). "Algunas reflexiones acerca la democracia, el Estado y sus múltiples caras". Ponencia presentada en: *XIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública* (2008 : Buenos Aires, Argentina).
- Oszlak, Oscar (2007). "El Estado democrático en América Latina Hacia el desarrollo de líneas de investigación". En: *Revista Nueva Sociedad*, (210):42-63, (Jul.-Ago., 2007)
- Sartori, Giovanni (1992). *Elementos de Teoría Política*. Madrid, España: Alianza Editorial.
- Von Beyme, Klaus (1994). *Teoría Política del Siglo XX: de la modernidad a la postmodernidad*. Madrid, España: Alianza Editorial.



# Análisis crítico del sistema de remoción de autoridades edilicias en la jurisdicción electoral chilena

Carlos Manuel Rosales\*

**Nota del Consejo Editorial**

**Recepción:** 20 de octubre de 2008.

**Revisión, corrección y aprobación:** 01 de junio de 2009.

**Resumen:** La destitución de autoridades municipales por el incumplimiento de sus funciones es un tema particular y relevante en el sistema procesal electoral chileno. Este mecanismo judicial involucra la fiscalización, la supervisión y la vigilancia de las funciones de los Alcaldes y Concejales como servidores públicos. La jurisdicción es ejercida por un tribunal electoral, que tiene como objetivo calificar la conducta del funcionario edilicio y por tanto, ratificar o separar a la autoridad juzgada del cargo municipal. Esta remoción se presenta por dos motivos principalmente, el grave y notable abandono de deberes y/o faltas a la probidad administrativa, causales señaladas por la Ley de Municipalidades.

**Palabras Claves:** Legislación Electoral / Sustitución del titular / Puestos de elección popular / Funcionarios municipales / Incumplimiento de deberes / Causa de cancelación de credenciales / Cancelación de credenciales / Chile.

**Abstract:** The dismissal of municipal authorities due to breach of their duties is a particularly and relevant subject in the Chilean Electoral Procedure System. This judicial mechanism involves the control, supervision and vigilance of the mayors and councilpersons functions as public servants. This jurisdiction is exercised by an electoral tribunal with the aim to qualify the municipal elective officer behavior and therefore ratify or separate the judged authority from the municipal office. This removal can take place before two principal situations, the serious and notable abandonment of duties and/or breaches to the administrative probity which are the grounds for said judicial process indicated by the Law of Municipalities.

**Keys words:** Electoral Legislation / Replacement of Office Holder / Elective Posts/ Municipal officers / Breach of duties / Grounds for cancellation of credentials / Cancellation of Credentials / Chile.

---

\* Licenciado en Derecho por la Universidad Nacional Autónoma de México. Actualmente becario del Doctorado en Derecho del programa Mecesp de la Universidad de Chile. Este trabajo es parte de mi tesis doctoral: "Dos modelos de justicia electoral: los Tribunales Electorales de Chile y México", dirigida por el director del programa de Doctorado en Derecho de la Universidad de Chile, Dr. Pablo Ruiz-Tagle Vial.

## I. INTRODUCCIÓN

La Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades (Ley N°. 18.695) contiene las funciones de los Alcaldes y Concejales, y por tanto, en qué casos se podría considerar que estas autoridades no han ejercido sus atribuciones y obligaciones conforme a la ley. Y en caso de presentarse alguna de las causales para su destitución, se daría inicio a un juicio ante la autoridad contenciosa electoral local.

El mecanismo jurisdiccional para separar a las autoridades comunales, por responsabilidad política y/o incumplimiento de probidad, es a través de un juicio que se presenta y se desahoga ante el Tribunal Electoral Regional, en adelante TER. (Ley N° 18.593).

Este juicio revocatorio, lo pueden presentar los mismos Alcaldes y Concejales (por lo menos un tercio de los Concejales de cada Comuna es necesario para iniciar este juicio).

Así el TER<sup>1</sup> de cada región es el órgano jurisdiccional responsable para resolver la destitución de autoridades comunales, teniendo como facultad (indirecta), separar a un Alcalde y/o Concejales de sus funciones; siendo el Tribunal Calificador de Elecciones o TRICEL (Ley N°. 18.460) la institución contenciosa superior<sup>2</sup> para revocar, modificar o confirmar (de manera definitiva e inapelable), cualquier sentencia emitida por el TER y valorar si tal autoridad ha concurrido en algunas de las causales establecidas, y por tanto definir su posible destitución.<sup>3</sup>

Por lo anterior, se presentan en primer lugar, los deberes de las autoridades edilicias; en segundo lugar, se muestran las principales causales para remover a Alcaldes y Concejales (notable abandono de deberes y falta a la probidad); en el siguiente apartado, se exhibe cómo han sido interpretadas y aplicadas estas causales por las autoridades judiciales electorales, finalizando con una serie de conclusiones y propuestas.

---

1 Raveau, Rafael. *Tratado Elemental de Derecho Constitucional Chileno y Comparado*. Santiago, Chile: Editorial Nacimiento, 1939, Chile. Pp. 405 y ss.

2 De la Peza, José Luís. *Notas sobre la justicia electoral en México*. En: Melgar Adalid, Mario. *Justicia Electoral*. México: Ed. UNAM, México, 1996. Pp.828

3 Artículo 29 de la Ley No. 18.593. CHILE. Ley de los Tribunales Electorales Regionales. Compilación de textos oficiales del debate parlamentario. Junta de Gobierno. Secretaría de Legislación. Santiago, Chile, enero de 1987, p.53. Las partes cuentan con cinco días para apelar el fallo del TER.

## II. MARCO LEGAL APLICABLE

La Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades (en adelante Ley de Municipalidades) contiene las atribuciones y obligaciones de los Alcaldes y Concejales.

Este marco normativo, también advierte que ante el incumplimiento de ciertos deberes, podría existir causa para su destitución.

Así, la Ley de Municipalidades indica las causales de remoción y por tanto, las circunstancias que podrían dar lugar a la destitución de la autoridad en cuestión. Sin embargo, solo dos causales han sido utilizadas para la destitución de Alcaldes y/o Concejales: **el notable abandono de deberes y/o la falta de probidad**. Pero, ninguna ley especifica qué es el **notable abandono de deberes**. La interpretación a este término legal la ha llevado a cabo el TRICEL.

La otra causal que estipula esta ley, es la **contravención a la probidad administrativa**, contenida en la Ley de Bases de la Administración del Estado (Ley N°.18.575).

### 1. Ley Orgánica de Municipalidades

El artículo 1º de la Constitución Política de 1980 declaraba que *“el Estado reconoce y ampara a los grupos intermedios a través de los cuales se organiza y estructura la sociedad y les garantiza la adecuada autonomía para cumplir sus propios fines específicos”*<sup>4</sup>. Esto nos dirige a la declaración de la autoridad, para autorizar la reconstrucción de diferentes grupos independientes que serán primordiales para la organización y protección de la sociedad, y a través de estos, los ciudadanos puedan ejercer y exigir sus derechos.

La Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades establece en sus primeros artículos, que el municipio es una corporación autónoma de derecho público, con personalidad jurídica y patrimonio propio, cuya finalidad es satisfacer las necesidades de la comunidad local y asegurar su participación en el progreso económico, social y cultural de las respectivas comunas. Asimismo indica que los municipios estarán constituidos por el Alcalde y un Concejo, siendo

4 Ley No. 18.593. CHILE. Ley de los Tribunales Electorales Regionales. Compilación de textos oficiales del debate parlamentario. Junta de Gobierno. Secretaría de Legislación. Santiago, Chile, enero de 1987, p.32.

el primero su máxima autoridad y el segundo un órgano colegiado auxiliar y controlador de la actividad del Alcalde.

Ahora pasamos a exhibir las funciones del Alcalde y poder dilucidar hasta dónde llegan sus obligaciones como titular del municipio.

## 2. *Atribuciones del Alcalde*

El marco normativo municipal establece la naturaleza jurídica de las comunas, señalando que esta es “*la unidad primaria de organización administrativa y social*” en Chile. Asimismo indica en el artículo 15 que: “*Las funciones y atribuciones de las municipalidades serán ejercidas por el Alcalde y por el Concejo en los términos que esta ley señala*”; sin embargo, la ley referida es estricta en cuanto a sus funciones y obligaciones, soslayando cualquier discrecionalidad. También, la ley de municipalidades señala sus responsabilidades, ante cualquier abuso o ante un mal ejercicio en la esfera de sus funciones.

Esta misma ley, indica que el Alcalde es la primera autoridad de la municipalidad y en tal calidad le atañerá la dirección, la administración superior y la vigilancia del municipio.<sup>5</sup> El Alcalde debe presentar, oportunamente y en forma fundada, para la aprobación del Concejo, el plan comunal de desarrollo, el presupuesto municipal, el plan regulador, las políticas de la unidad de servicios de salud y educación y demás incorporados a su gestión; así como las políticas y normas generales sobre licitaciones, adquisiciones, concesiones y permisos, entre otras obligaciones.

Es fundamental conocer cuáles son las ***atribuciones del Alcalde***, éstas se ubican en el artículo 63. Pero, solo el inciso d) guarda relación con este trabajo:

*“d) Velar por la observancia del principio de la **probidad administrativa** dentro del municipio y aplicar medidas disciplinarias al personal de su dependencia, en conformidad con las normas estatutarias que lo rijan”.*

5 Artículo 56 de la Ley 18.695.

Adicionalmente, el Alcalde está sujeto a ejercer ciertas facultades con la anuencia colegiada del Concejo Municipal.<sup>6</sup>

Ahora, ante el incumplimiento reiterado y negligente de las obligaciones señaladas en el inciso segundo del artículo 56<sup>7</sup> por parte del Alcalde, podrá ser requerido por el Concejo para que presente el o los proyectos que correspondan dentro de un tiempo prudencial. En caso de que el Alcalde persista en la omisión, su conducta podrá ser considerada como **notable abandono de deberes**, para los efectos de lo previsto en el inciso c del artículo 60.<sup>8</sup>

Por otro lado, las autoridades públicas en un régimen democrático y transparente deben rendir cuentas, por lo mismo el Alcalde deberá dar un balance financiero con carácter público al Concejo, a más tardar en el mes de abril de cada año, de su gestión anual y de la marcha general de la municipalidad (artículo 67). La cuenta pública se efectuará mediante informe escrito, el cual deberá hacer referencia al balance de la ejecución presupuestaria y al estado de situación financiera.

Asimismo, un resumen de este informe debe ser difundido a la comunidad. Sin perjuicio de lo anterior, la cuenta íntegra generada por el Alcalde deberá estar a disposición de los ciudadanos para su consulta.

Sin embargo, la jurisprudencia procesal electoral ha declarado que no hacer la entrega de dictámenes, informes o rendición de cuentas en tiempo y forma, no puede ser considerado como un notable abandono de deberes, sino como un desorden administrativo, que debe enmendarse<sup>9</sup>.

Toda autoridad pública que no cumpla sus funciones debe ser separada del cargo. La ley de municipalidades establece las causas, que podrían dar lugar a la remoción de los Alcaldes.

6 Vid, Artículo 65 de la Ley Orgánica de Municipalidades.

7 "En la condición antedicha, el Alcalde deberá presentar, oportunamente y en forma fundada, a la aprobación del Concejo, el plan comunal de desarrollo, el presupuesto municipal, el plan regulador, las políticas de la unidad de servicios de salud y educación y demás incorporados a su gestión, y la políticas y normas generales sobre licitaciones, adquisiciones, concesiones y permisos".

8 "c) Remoción por impedimento grave, por contravención de igual carácter a las normas sobre probidad administrativa, o notable abandono de sus deberes".

9 Sentencia 5-94 emitida por el Tribunal Calificador de Elecciones chileno.

### 3. *Causales de destitución del Alcalde*

El artículo 60 de la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades señala las **causales por las que el Alcalde cesará de sus funciones**, siendo el inciso c) la que nos ocupa con este tema y por tanto transcribimos:

*“c) Remoción por impedimento grave, por contravención de igual carácter a las normas sobre **probidad administrativa, o notable abandono de sus deberes**”.*<sup>10</sup>

Esta causal debe ser presentada, juzgada y declarada por el Tribunal<sup>11</sup> Electoral Regional respectivo, a requerimiento de por lo menos un tercio de los Concejales en ejercicio; salvo tratándose del caso previsto en el inciso segundo del artículo 65, en que la remoción sólo podrá promoverla el Concejo, observándose en todo caso el procedimiento establecido en los artículos 17 y siguientes de esta ley, para lo cual no se requerirá el patrocinio de abogado.

El Alcalde cesará en sus funciones solo una vez ejecutoriada la resolución que declare su existencia, o sea por el TCE. Sin perjuicio de ello, en el caso de **notable abandono de deberes** y/o **contravención grave a las normas sobre probidad administrativa**, el Alcalde quedará suspendido en el cargo tan pronto le sea notificada la sentencia de primera instancia que acoja el requerimiento. En tal caso se aplicará lo dispuesto en el inciso tercero del artículo 62.<sup>12</sup> En el evento de quedar firme dicha resolución, el sentenciado estará inhabilitado para ejercer cualquier cargo público por el término de cinco años.

10 La frase entre comas de este numeral fue agregada por el artículo 4° N°4 de la ley 19.653.

11 Mackenzie, W.J.M. *Elecciones libres*. Madrid: Ed. Tecnos, 1972, pp.16 y ss.

12 El Alcalde, en caso de ausencia o impedimento no superior a cuarenta y cinco días, será subrogado en sus funciones por el funcionario en ejercicio que le siga en orden de jerarquía dentro de la municipalidad, con exclusión del juez de policía local. Sin embargo, previa consulta al Concejo, el Alcalde podrá designar como subrogante a un funcionario que no corresponda a dicho orden. Cuando el Alcalde se encuentre afecto a una incapacidad temporal superior a cuarenta y cinco días, el Concejo designará, de entre sus miembros, un alcalde suplente, mediante acuerdo adoptado por la mayoría absoluta de los concejales en ejercicio en sesión especialmente convocada al efecto. En caso de vacancia del cargo de Alcalde, previo cumplimiento de lo establecido en el artículo 78, el concejo procederá a elegir un nuevo Alcalde, que complete el período, de entre sus propios miembros y por mayoría absoluta de los concejales en ejercicio, en sesión especialmente convocada al efecto. De no reunir ninguno de ellos dicha mayoría, se repetirá la votación, circunscrita sólo a los dos concejales que hubieren obtenido las dos mayorías relativas. En caso de no lograrse nuevamente la mayoría absoluta en esta segunda votación, o produciéndose empate, será considerado alcalde aquél de los dos concejales que hubiere obtenido mayor número de preferencias ciudadanas en la elección municipal respectiva. El mismo mecanismo de las preferencias ciudadanas se aplicará también para resolver los empates en la determinación de las mayorías relativas en la primera votación. La elección se efectuará en sesión extraordinaria que se celebrará dentro de los doce días siguientes a la fecha en que se hubiere producido la vacante. El secretario municipal citará al efecto al Concejo con tres días de anticipación a lo menos. El nuevo Alcalde así elegido permanecerá en el cargo por el tiempo que faltare para completar el respectivo período, pudiendo ser reelegido. Mientras no sea elegido nuevo Alcalde, regirá lo dispuesto en el primer inciso.

El Alcalde actúa de manera asistida y colegiada con un órgano fiscalizador y supervisor de sus funciones, el Concejo. El siguiente apartado muestra las funciones más importantes de este y las causales para poder separar a los Concejales de sus cargos.

#### **4. Atribuciones del Concejo Municipal**

El artículo 71 de la Ley de Municipalidades indica la naturaleza jurídica del Concejo, siendo este *“un órgano de carácter normativo, resolutivo y fiscalizador”*, encargado de hacer efectiva la participación de la comunidad local y de ejercer las atribuciones que la ley señala.

Asimismo, establece que los Concejos estarán integrados por ciudadanos elegidos por votación directa mediante un sistema de representación proporcional (artículo 72), durando cuatro años en sus cargos, pudiendo ser reelegidos.

El número de Concejales por elegir en cada comuna o agrupación de comunas, será en función al número de sus electores, determinado mediante resolución del Director del Servicio Electoral. Para estos efectos, se considerará el registro electoral vigente siete meses antes de la fecha de la elección respectiva. La resolución del Director del Servicio deberá ser publicada en el Diario Oficial dentro de los diez días siguientes al término del referido plazo de siete meses, contado hacia atrás desde la fecha de la elección.

La función principal del Concejo es el control y la supervisión de la actividad del Alcalde, especialmente, verificar que los actos municipales se hayan ajustado a las políticas, normas y acuerdos adoptados por el Concejo, en el ejercicio de sus facultades propias. Cualquier tipo de fiscalización deberá ser acordada dentro de una sesión ordinaria del Concejo y a requerimiento de cualquier concejal.

Aquí se presentan las **atribuciones fiscalizadoras del Concejo**, localizadas en el artículo 79 de la Ley de Municipalidades:

*“d) Fiscalizar las actuaciones del Alcalde y formularle las observaciones que le merezcan, las que deberán ser respondidas por escrito dentro del plazo máximo de veinte días;*

*(...)*

*l) Fiscalizar las unidades y servicios municipales”.*

Lo que se pretende al exhibir solo estas facultades del Concejo, es presentar que ante el incumplimiento de alguna de sus obligaciones del Alcalde, se le podría acusar de **notable abandono de deberes**. Sin embargo, como se observará más adelante, en esta causal de remoción no se incluyó a los Concejales y a la fecha no se ha destituido a ningún Concejal bajo este motivo.

También, esta ley señala que el Concejo, por mayoría de sus miembros, podrá disponer la contratación de una auditoria externa que evalúe la ejecución presupuestaria y el estado de situación financiera del municipio (artículo 80).

En todo caso, las auditorías se contratarán por intermedio del Alcalde y con cargo al presupuesto municipal, siendo los informes finales de conocimiento público.

Para concluir este apartado, la ley en su artículo 87 establece que todo Concejal tiene derecho a ser informado plenamente por el Alcalde o quien haga sus veces, de todo lo relacionado con la marcha y funcionamiento de la corporación. Este derecho debe ejercerse de manera que no entorpezca la gestión municipal. El Alcalde deberá dar respuesta en el plazo máximo de quince días, salvo en casos calificados en que aquel podrá prorrogarse por un tiempo razonable a criterio del Concejo.

De lo anterior, podemos resumir que la destitución de Alcaldes y Concejales se da por una responsabilidad política y/o administrativa ante el incumplimiento de sus obligaciones como funcionarios públicos.

Las personas con la facultad para presentar esta denuncia y juicio son los mismos Alcaldes y Concejales, y la autoridad jurisdiccional que resolverá este juicio en primera instancia es el Tribunal Electoral Regional (TER) y en caso de apelación será el Tribunal Calificador de Elecciones (TCB), quien se pronunciará de manera definitiva e inapelable.

La remoción de las autoridades comunales tiene como objetivo secundario reencausar el sentido de la función pública del municipio, en cuanto a ser la institución base de la organización del Estado y ser el primer punto de contacto con las instituciones democráticas.<sup>13</sup>

---

13 Hermes, Guy, Rouquié Alain y Linz J. Juan. *Para que sirven las elecciones*. México: Ed. Fondo de Cultura Económica, 1982. Pág. 25, 29 y 146.

## 5. Causales de destitución de Concejales

En cuanto a la remoción de Concejales, la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades establece en su artículo 76, que solo por contravención grave al principio de la **probidad administrativa** (o en alguna de las incompatibilidades previstas en el inciso primero<sup>14</sup> del artículo 75), puede dar motivo para iniciar un juicio de destitución.

Asimismo, el artículo 77 señala que las causales establecidas en los incisos a), c), d), e) y f) del artículo 76 serán declaradas por el Tribunal Electoral Regional respectivo, a requerimiento de cualquier Concejal de la respectiva municipalidad, conforme al procedimiento establecido en los artículos 17 y siguientes de la Ley del TER.<sup>15</sup>

El Concejal que estime estar afectado por alguna causal de inhabilidad, deberá informar apenas tenga conocimiento de su existencia. La cesación en el cargo, tratándose de estas causales, operará una vez ejecutoriada la sentencia que declare su existencia.

Aquí encontramos algo particular, los Concejales no pueden ser acusados de grave y notable abandono de deberes, e incluso a la fecha sólo se han destituido a cuatro Concejales.<sup>16</sup>

---

14 En los artículos 74 y 75 de la Ley 18.695 se señalan las incompatibilidades e inhabilidades con el cargo de Alcalde o Concejal, respecto a los miembros de los Concejos económicos y sociales provinciales y comunales, funcionarios de Estado, del Poder Judicial, fuerzas armadas entre otros. Así como los que hayan laborado como abogados del municipio o en causas del mismo y de los que hayan suscrito contratos con el municipio por más de 200 Unidades Tributarias Mensuales.

15 "Artículo 76.- Los Concejales cesarán en el ejercicio de sus cargos por las siguientes causales:  
a) Incapacidad psíquica o física para el desempeño del cargo;  
b) Renuncia por motivos justificados, aceptada por el concejo. Con todo, la renuncia que fuere motivada por la postulación a otro cargo de elección popular no requerirá de acuerdo alguno;  
c) Inasistencia injustificada a más del cincuenta por ciento de las sesiones ordinarias a que se cite en un año calendario;  
d) Inhabilidad sobreviniente, por alguna de las causales previstas en las letras a) y b) del artículo anterior;  
e) Pérdida de alguno de los requisitos exigidos para ser elegido concejal. Sin embargo, la suspensión del derecho de sufragio sólo dará lugar a la incapacitación temporal para el desempeño del cargo, y  
f) Incurrir en una contravención grave al principio de la probidad administrativa o en alguna de las incompatibilidades previstas en el inciso primero del artículo anterior".

16 El expediente 91-2004 contiene la destitución de cuatro Concejales de la Comuna de los Álamos por contravención grave a las normas sobre probidad administrativa. Sentencia que presentaremos más adelante.

### III. FACULTAD DE LOS TER PARA LA REMOCIÓN DE AUTORIDADES MUNICIPALES

La misma Ley de Municipalidades faculta a los Tribunales Electorales Regionales, para juzgar la conducta de las autoridades comunales como funcionarios públicos.

En la historia de la Ley 18.593 sobre los TER, del año 1986, se describe cual debía ser el objetivo de estas instituciones con especialidad en materia de jurisdicción electoral, detallando que su *“propósito era la de revestir de la máxima seriedad, pureza y juridicidad a las elecciones que se realicen en organismos intermedios de la comunidad y a objeto de que las directivas que en ellos se generen correspondan fielmente a lo que sus integrantes desean.”*<sup>17</sup> Convocando a estos Tribunales a hacer efectiva y proteger la verdadera independencia y autonomía de los grupos intermedios de la comunidad, y contribuyendo con ello a que la sociedad *“en la que vivimos sea realmente libre.”*<sup>18</sup>

Asimismo el Título III, de la Ley de Tribunales Electorales Regionales contiene la prerrogativa (de manera indirecta) para estas remociones, dentro de sus facultades secundarias. En efecto, el artículo 10 inciso 4 señala que le corresponde a estos Tribunales: *“cumplir las demás funciones que les encomienden las leyes”*.

También, esta ley establece que procederán como jurado en la apreciación de los hechos, considerando la prueba rendida durante el curso de la reclamación de acuerdo a las reglas de la sana crítica o persuasión racional. Entendiendo que en dicha apreciación se considerarán principalmente, las normas de la lógica y las máximas de experiencia, para posteriormente sustanciar con arreglo a derecho.<sup>19</sup>

La resolución de las calificaciones y reclamaciones comprenderá también el conocimiento de cualquier vicio que afecte la constitución del cuerpo electoral o cualquier hecho, defecto o irregularidad que pudiera influir en el resultado general de la elección o designación, sea que haya ocurrido antes, durante o después del acto eleccionario de que se trate.

17 Ley No. 18.593. CHILE. Ley de los Tribunales Electorales Regionales. Compilación de textos oficiales del debate parlamentario. Junta de Gobierno. Secretaría de Legislación. Santiago, Chile, enero de 1987, pp.29 y ss.

18 Ídem.

19 Ley No. 18.593. CHILE. Ley de los Tribunales Electorales Regionales. Compilación de textos oficiales del debate parlamentario. Junta de Gobierno. Secretaría de Legislación, Santiago, Chile, enero de 1987, p.53.

## 1. *Facultad revisora del TRICEL de las sentencias del TER*

El Tribunal Calificador de Elecciones es la máxima autoridad jurisdiccional en Chile y cuenta dentro de sus atribuciones (Ley N° 18.460) con la facultad de poder revisar los fallos de Tribunales Electorales Regionales.

Esta prerrogativa se encuentra en el artículo 9 inciso b) que indica “Resolver las reclamaciones que se interpongan en materias de su competencia”, y en el inciso e) que señala las facultades complementarias de este Tribunal: “Cumplir las demás funciones que le encomienden la Constitución Política y las leyes”. Asimismo la Ley de TER permite a las partes apelar a las sentencias del TER ante el TCE, dentro de los cinco días siguientes<sup>20</sup>.

En el artículo 12 de esta misma ley se regula el procedimiento para la tramitación de las causas y asuntos que se sustancien ante el Tribunal, que será regulado mediante autos acordados en los que se asegurará, en todo caso, un racional y justo proceso. Estos autos acordados se adoptarán en sesiones extraordinarias, deberán ser aprobados o modificados con el voto conforme de por lo menos tres de los miembros del Tribunal y deberán ser publicados en el Diario Oficial.

Además, este órgano contencioso puede requerir directamente a cualquier ente público o autoridad, partido político o candidato, los antecedentes relativos a materias pendientes de su resolución, en este caso al Alcalde, Concejo o a un tercero (como la Contraloría Regional o Central) y ellos estarán obligados a proveérselos oportunamente, bajo los apercibimientos y apremios.<sup>21</sup>

Para finalizar este apartado, el artículo 13 de la ley del TCE estipula que contra las resoluciones del Tribunal no procederá recurso alguno. Aclarando que el Tribunal podrá modificar de oficio sus resoluciones sólo si hubiere incurrido en algún error de hecho que así lo exija, dentro de los cinco días siguientes a la última notificación. Dentro del mismo plazo y en igual caso, las partes podrán requerir dicha modificación.

20 Melgar Adalid, Mario. *La justicia electoral*. México: UNAM, 1999, p. 31 y ss.

21 Estos recursos se encuentran contemplados en el artículo 238 del Código de Procedimiento Civil.

Después de haber presentado las funciones y obligaciones de las autoridades municipales y de haber presentado las causales para su destitución. Entraremos al análisis de estas y cómo han sido utilizadas por los Tribunales Electorales.

## 2. *El notable abandono de deberes*

En 1994, el Tribunal Calificador de Elecciones estableció en su jurisprudencia, una interpretación semántica basada en el artículo 20 del Código Civil. El objetivo del Tribunal era desentrañar el significado y alcance de esta figura jurídica (que no especificó ni aclaró el legislador) usando: *“el sentido coloquial de la lengua”*.

De esta manera el TCE interpretó esta causal, considerando que en cuanto a la palabra *“notable”*, el Diccionario da los significados de: *“Digno de nota, de reparo, de atención o de cuidado. Grande excesivo”*, por lo que se hace al término *“reparar”*, dice que es: *“Mirar con cuidado, notar, advertir una cosa, atender, considerar o reflexionar”*, o sea: *que si se establece que el señor Alcalde descuido o infringió obligaciones de su cargo, impuestas por la ley vale decir “abandono de deberes”* -que estén reclamados- el Tribunal debe examinar los antecedentes del caso y sus concomitancias, para determinar si, esos descuidos o infracciones, revisten o no el carácter de múltiples y de notables, por ser: *“importantes, trascendentes, excesivos, dignos de reparo, de atención, de preocupación, de reflexiones”*.

Es del caso considerar también que el artículo 48 número 2, letra c de la Constitución Política chilena, entrega a la Cámara de Diputados la atribución de declarar si ha lugar o no a las acusaciones que, no menos de diez ni más de veinte de sus miembros, formulen en contra de los magistrados de los tribunales superiores de justicia y del Contralor General de la República, por *notable abandono de deberes*.

Este precepto tampoco define el sentido o alcance del *notable abandono de deberes*. Pero, el inciso 1) del artículo 49 de la Constitución, expresa que son atribuciones del Senado: *“Conocer de la acusaciones que la Cámara de Diputados entable con arreglo al artículo anterior. El Senado resolverá como jurado y se limitará a declarar si el acusado es o no culpable del delito, infracción o abuso de poder que se le imputa”*.

Cabe así concluir que, en tal caso, el *“notable abandono de deberes”*, lo entiende la Carta Fundamental como: *“Infracciones de obligaciones del funcionario o bien como abusos de poder del mismo y notables”*. Lo que concuerda con lo sostenido precedentemente y constituye

también un elemento para ilustrar el sentido de ese término legal no esclarecido de: “*notable abandono de deberes*” que emplea el legislador en ese artículo 53 inciso c) de la Ley de Municipalidades.

A continuación, presentaremos varias sentencias que han conllevado a la remoción de Alcaldes y Concejales.

### **3. *Análisis de algunas sentencias emitidas por el TCE para destituir autoridades municipales***

La primera causa conocida por el TRICEL por el grave y notable abandono de deberes fue la apelación número 3-94 de abril de 1994, en la que Manuel Báez Guajardo y otros apelaron la sentencia número 497-93 de marzo de 1993 emitida por el TER de la VII región (Maule), para remover de su cargo al Alcalde de Empedrado, Patricio Peñailillo Chamorro.<sup>22</sup>

En el análisis de esta sentencia se desprende valiosa información. Ante los hechos que se le imputaron al referido Alcalde de Empedrado, se confirma el desorden administrativo en esta comuna y la omisión de entregar información en tiempo y forma como lo establece la Ley de Municipalidades. Sin embargo esto, el Tribunal no lo consideró “grave”, sino como una cuestión que puede resolverse y enmendarse administrativamente dentro del mismo municipio.

Asimismo, esta sentencia estableció el significado legal de “*notable y grave abandono de deberes*” al interpretar el TRICEL esta causal, sin consideración de ningún otro factor que el diccionario de la Real Academia Española.

A mi parecer, si bien es cierto que el legislador no expuso, ni legisló con precisión este término, la interpretación del mismo Tribunal, puede notarse subjetiva, al momento de sentenciar y considerar que la falta, agravio, mal uso, discrecionalidad, etc. no fue “grave” y por tanto no amerita su destitución. Aquí hace falta que el legislador indique cuál es el significado de esta causal de destitución, para no caer en juicios en donde la subjetividad sea el factor de decisión.

---

22 Esta causa la expondremos por ser la primera sentencia con esta figura jurídica (inciso 2o. del artículo 53 de la Ley Orgánica Constitucional sobre Municipalidades). Aquí se establece jurisprudencialmente el sentido y alcance del grave y notable abandono de deberes y cuándo podría considerarse se ha ejercido el mismo.

A continuación exhibiremos la primera remoción de un Alcalde por notable abandono de deberes, por una autoridad jurisdiccional electoral en Chile.

En el recurso de apelación 10-94 del TCE, el apelante fue el Alcalde de la Municipalidad de Coihueco (VIII región), Ramón Javier Saldías Aedo y cuestionados los Concejales Raúl Martínez, José M. Quintana y Víctor M. Cofré. En esta causa los Concejales solicitaron la destitución del Alcalde, por *notable abandono de sus deberes*, basados en el artículo 53 letra C, de la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades.

Al examinar esta sentencia, encontramos más precedentes para los futuros juicios de destitución por el notable abandono de deberes. Aquí el TCE estimó que una de las consecuencias del notable abandono de deberes es el “*considerable*” menoscabo al desarrollo de la actividad Municipal y éste puede ser un factor para discernir si fue notable este abandono de las funciones del Alcalde. Otro punto importante en esta sentencia, es el que señala que los actos de pasadas administraciones no pueden ser enjuiciados por el Tribunal Electoral, y solo los hechos que comprendan su periodo vigente. Sin embargo, se deja abierta la posibilidad de que el Tribunal, evaluando las pruebas como jurado, causen alguna convicción al momento de sentenciar.

#### **4. Falta de probidad**

La otra causal para la destitución de Alcaldes y Concejales es la falta de probidad administrativa.<sup>23</sup>

La Real Academia de la Lengua Española define probidad como “*honradez*” y a este concepto, “*como rectitud de ánimo, integridad en el obrar*”.

---

23 En una de las últimas sentencias del TRICEL, confirmó la remoción de un Concejal de Valparaíso por la incompatibilidad legal para ocupar dos cargos públicos, pues este funcionario municipal también laboraba como Director de un colegio. En el inciso 8° de esta sentencia, el Tribunal consideró: “Que siendo el asunto sometido a la decisión de la Justicia Electoral consiste en resolver si existe o no incompatibilidad entre el cargo de Concejal de una Municipalidad y el de Director de una Escuela que es administrada y operada por una Corporación Municipal de la misma comuna, de derecho privado, en que es socia la Municipalidad respectiva y cuyo patrimonio está integrado, también, por aportes municipales, es necesario concluir que la incompatibilidad alcanza a todos los profesionales directivos que se desempeñen como empleados, funcionarios o comisionados del municipio o de las corporaciones o fundaciones en que participen las municipalidades, toda vez que el fundamento de la incompatibilidad establecida en el artículo 75 de la Ley N° 18.695, radica, en consecuencia, en el anhelo del legislador de resguardar la independencia de los concejales y de evitar el conflicto de decisiones que pueden presentarse o que se presenten entre la calidad de Concejal de un municipio, esto es, de fiscalizador o parte del Concejo Municipal del mismo municipio con el de aquellos cargos profesionales directivos pagados directa o indirectamente con fondos municipales.” (rol 15/2008)

La Ley de Probidad de Panamá señala que este principio *“implica una conducta recta, honesta y ética en el ejercicio de la función pública y en la correcta administración del patrimonio estatal”*.<sup>24</sup>

En Chile, el segundo párrafo del artículo 3° de la Ley Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado (Ley No. 19.653, que proviene de la Ley No. 18.575), se destacan los principios<sup>25</sup> que han de regir la administración pública: responsabilidad, eficiencia, eficacia, coordinación, impulsión de oficio de procedimiento, impugnabilidad de los actos administrativos, control, probidad, transparencia y publicidad administrativas.<sup>26</sup>

El principio de probidad se ubica en el artículo 52 de la Ley Sobre Probidad Administrativa de Chile. En donde se establece que la probidad *“consiste en observar una conducta funcionaria intachable y un desempeño honesto y leal de la función o cargo con preeminencia del interés general sobre el particular”*.

El artículo 13 de esta ley advierte que *“Los funcionarios de la administración del Estado deberán observar el principio de probidad administrativa, y en particular, las normas generales y especiales que lo regulan”*. Continuando con este marco normativo, el artículo 15 señala que el personal del Estado se regirá por las normas estatutarias que establezca la ley, en las cuales se regulará el ingreso, los derechos y deberes, la responsabilidad administrativa y la cesación de funciones.

Un aspecto fundamental, aunado a la probidad, es la transparencia, porque una sociedad abierta garantiza el libre acceso a la información favoreciendo de ese modo la transparencia del poder. La publicidad es el derecho de los ciudadanos para conocer y analizar las actividades del Estado, así esta garantía de control sobre las acciones del Estado nos acerca más a la justicia y al desarrollo social y por tanto al fortalecimiento del Estado. En consecuencia, la podemos referir como aquello que nos permite apreciar en el orden político con nitidez lo que realiza el Estado.<sup>27</sup>

24 Artículo 5° de la Ley de Probidad de los Servidores Públicos del Estado de Panamá (Ley No. 438). Asimismo el artículo 8° de la Constitución chilena establece el principio de probidad en el ejercicio de las funciones públicas.

25 Dworkin, Ronald. *Los derechos en serio*. Barcelona: Ed. Ariel, 1995, pp.77 y 78. Esta concepción la adoptó a partir de este autor, que considera que a partir de los principios se crean las normas.

26 Artículo 3° de la Ley 19.653.

27 Villanueva, Ernesto, *Derecho de acceso a la información pública estatal: una aproximación al estado de la cuestión en México*, Ed. UNAM-IIIJ, México, 2002, pp. 25-42.

Por último, se debe adicionar que la probidad administrativa requiere para obtener el interés general, la exigencia del empleo de medios idóneos de diagnóstico, decisión y control, para concretar dentro del orden jurídico, una gestión eficiente y eficaz.

Así la probidad se expresa en el recto y correcto ejercicio del poder público por parte de las autoridades administrativas; en lo razonable e imparcial de sus decisiones; en la rectitud de ejecución de las normas, planes, programas y acciones; en la integridad ética y profesional de la administración de los recursos públicos que se gestionan; en la expedición en el cumplimiento de sus funciones legales y en el acceso ciudadano de la información administrativa, de conformidad con la ley.

Volviendo al tema de este acápite, la ley de probidad en su artículo 64, señala cuáles son las conductas que agravan directamente el principio de probidad administrativa:

- “1. Usar en beneficio propio o de terceros la información reservada o privilegiada a que se tuviere acceso en razón de la función pública que se desempeña;*
- 2. Hacer valer indebidamente la posición funcionaria para influir sobre una persona con el objeto de conseguir un beneficio directo o indirecto para sí o para un tercero;*
- 3. Emplear, bajo cualquier forma, dinero o bienes de la institución, en provecho propio o de terceros;*
- 4. Ejecutar actividades, ocupar tiempo de la jornada de trabajo o utilizar personal o recursos del organismo en beneficio propio o para fines ajenos a los institucionales;*
- 5. Solicitar, hacerse prometer o aceptar, en razón del cargo o función, para sí o para terceros, donativos, ventajas o privilegios de cualquier naturaleza. Exceptúanse de esta prohibición los donativos oficiales y protocolares, y aquellos que autoriza la costumbre como manifestaciones de cortesía y buena educación. El millaje u otro beneficio similar que otorguen las líneas aéreas por vuelos nacionales o internacionales a los que viajen como autoridades o funcionarios, y que sean financiados con recursos públicos, no podrán ser utilizados en actividades o viajes particulares;*
- 6. Intervenir, en razón de las funciones, en asuntos en que se tenga interés personal o en que lo tengan el cónyuge, hijos, adoptados o parientes hasta el tercer grado de consanguinidad y segundo de afinidad inclusive. Asimismo, participar en decisiones en que exista cualquier circunstancia que le reste imparcialidad.*

*Las autoridades y funcionarios deberán abstenerse de participar en estos asuntos, debiendo poner en conocimiento de su superior jerárquico la implicancia que les afecta;*

*7. Omitir o eludir la propuesta pública en los casos que la ley la disponga, y*

*8. Contravenir los deberes de eficiencia, eficacia y legalidad que rigen el desempeño de los cargos públicos, con grave entorpecimiento del servicio o del ejercicio de los derechos ciudadanos ante la Administración.”*

Contrario al notable abandono de deberes, aquí se especifica exactamente cuándo habrá faltas a la probidad administrativa. En este caso, la aplicación de la ley ante alguno de los motivos expuestos, debe traer aparejada la destitución de la autoridad municipal.

A continuación, se exponen algunos casos en que la falta de probidad administrativa, fue el motivo de remoción de varios Alcaldes y Concejales.<sup>28</sup>

El primer funcionario municipal destituido por falta de probidad fue Arturo Pineda Rivera, cuando fungía como Alcalde en la comuna de Loncoche en la IX región, en el año 2002.

La sentencia emitida por el TCE consideró que este Alcalde actuó con falta de probidad, siendo ésta el factor primordial para destituirlo del cargo. La falta de claridad en el manejo de los fondos del municipio, la contratación de parientes y la no rendición de cuentas a las peticiones del Concejo, en la forma y tiempo que estipula la ley, detonaron su remoción del cargo. Sin embargo, continúa el TRICEL utilizando un sentido subjetivo, calificaron ciertas conductas como “no graves” o que “no ocasionan un perjuicio al municipio”, i.e. como el manejo de los fondos generados por el municipio (Viva el verano), estos ingresos debieron ser rigurosamente supervisados, controlados y fiscalizados por la administración local que encabeza su Alcalde, pero este Tribunal consideró, que un mal manejo de los recursos generados no puede considerarse como falta de probidad.

Por lo tanto, el Tribunal destituyó al Alcalde Pineda, porque no había mantenido una conducta funcional compatible con los conceptos de probidad, transparencia y

---

28 Los casos donde se han destituido autoridades municipales por esta causal son los siguientes: el Alcalde de la comuna de Loncoche, Arturo Pineda Rivera; el Alcalde de la comuna de Coelemu, Juan Eduardo Riquelme Vegas; el Alcalde de la comuna de Paillaco, Jacinto Ojeda Cea; la Alcalde de la comuna de Sierra Gorda, Matilde Assate Silva; el Alcalde de la comuna de Zapallar, Federico Ringeling Hunger; el Alcalde de la comuna de Galvarino, Marcos Hernandez Rojas; los Concejales de la comuna de Los Álamos, José Fernández Bascuñan, Rene Abdal Carin Azat Gazale, Feizal Azat Gazale y Miguel Bahamondez Riquelme; el alcalde de la comuna de El Tabo, José Pérez García; y el Alcalde de la comuna de La Higuera, Efraín Alegría Barraza.

responsabilidad, principios que debe cumplir toda autoridad pública o funcionario del Estado en el ejercicio de su cargo, puesto que reiteradamente los violó.<sup>29</sup>

Otro caso particular que resolvió el TCE fue la apelación con el rol 14-2004, recurso que presentó Juan Pablo Barrera para destituir al Alcalde Federico Ringeling Hunger, de la I. Municipalidad de Zapallar.

Esta apelación tenía como objetivo modificar la sentencia del TER de la V región, que rechazó la solicitud de remoción por notable abandono de deberes y contravención grave a las normas de probidad administrativa.

En este caso fueron evidentes las faltas que cometió el Alcalde de la Comuna de Zapallar, en contra del municipio y sin embargo, la sentencia de primera instancia no las consideró graves. Las renovaciones de contratos, el contratar parientes y la falta de transparencia y honestidad, fueron hechos que socavaron el principio de autoridad y la pérdida de confianza de los ciudadanos con sus autoridades más próximas. Pero en la apelación de este juicio, los mismos hechos fueron ratificados, y dieron origen a su destitución por parte del TRICEL. Aquí se confirma que el “notable abandono de deberes” queda al arbitrio del juzgador y no conforme a derecho, pues la valoración de las pruebas y de los hechos determinará la ratificación o separación del Alcalde y/o Concejal.

En lo que se ha denominado como la nueva democracia en Chile a partir de 1990, sólo se han producido dos sentencias que han controvertido las sentencias provenientes de los TER. Esta fue una de ellas, en la que el Tribunal *A quo* no consideró como “notable abandono de deberes” ciertas conductas del Alcalde. Sin embargo, el Tribunal de alzada, revocó la sentencia de primera instancia, por considerar que ante los hechos presentados y desahogados en el juicio, daban lugar para calificar que el Alcalde había violado ciertos deberes que impone su cargo y, por tanto, destituyó a esta autoridad municipal.

---

29 Inciso undécimo de la sentencia 1/2002, dictada el 18 de marzo del 2002. Zagrebelsky, Gustavo enumera una serie de diferencia entre principios y normas, en su libro *El derecho dúctil de* Editorial. Trotta, Madrid, 2007, pp. 133 y ss.

## 5. Destitución de Concejales

En este último apartado, mostraremos los elementos jurídicos que se tomaron en consideración para la remoción de Concejales. Además, esta ha sido la única ocasión en que han sido destituidos Concejales bajo este mecanismo.

La apelación presentada ante el TRICEL, con el rol 91-2004, tenía por objeto revocar la sentencia del TER de la VIII región, que removía de sus cargos a los Concejales José Fernández Bascuñán, Rene Azat Gazale, Feizal Azat Gazale y Miguel Bahamondes Riquelme de la Comuna de Los Álamos.<sup>30</sup>

Posteriormente, el TCE confirmó la remoción de los citados Concejales, por contravención grave a las normas sobre probidad administrativa.

El principio de probidad es un concepto jurídico determinado, éste se encuentra definido en el inciso 2° del artículo 52 de la Ley Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado como la actitud de *“observar una conducta funcionaria intachable y un desempeño honesto y leal de la función o cargo, con preeminencia del interés general sobre el particular”*.

Si bien, este principio legal restringe el concepto filosófico de probidad a los términos que la ley señala, contiene un amplio espectro de conductas ímprobas, las que no necesariamente deben encuadrarse en los “tipos” establecidos en el artículo 62 de la ley en comento.

Este precepto debe ser entendido, conforme a su claro tenor, en cuanto a que las figuras que en él se describen, tienen la connotación especial de configurar siempre una contravención al principio en comento. Y cabe resaltar que, ni en la concepción general de lo que jurídicamente implica la Probidad Administrativa, ni en la tipificación de las conductas descritas en el referido artículo 62, se hace alusión alguna a delitos sancionables conforme a la ley penal.

En este caso, los Concejales presentaron boletas irregulares, cuando participaron en un Congreso de Alcaldes y Concejales. Los documentos entregados por ellos para su reembolso, demuestran que las boletas de gastos por parte de los Concejales acusados registran cantidades

30 Denuncia presentada por Maria Eugenia Garrido Vega, Concejala de la Municipalidad de Los Álamos y Lautaro Melita Vinett, Alcalde de dicha Comuna.

considerablemente mayores a aquellas por las que fueron extendidas. Esta situación irregular constatada en relación con la boletas a que se hace referencia, motivó una denuncia por falsificación de documento privado formulada por la Municipalidad de Los Álamos.

Así, ante el cúmulo de las imputaciones formuladas por los actores, y que fueron debidamente acreditadas, el TRICEL, apreciando como jurado los hechos que las configuran, llevó a la inequívoca conclusión de que los Concejales acusados se apartaron en forma reiterada del estricto acatamiento del principio de probidad administrativa.

El último caso que se presenta fue el recurso de apelación 23/2007, para remover al Alcalde de la Comuna de la Higuera, Efraín Alegría Barraza. Lo importante de esta sentencia es que el TCE revocó la sentencia del TER de la IV región. En adelante se exponen los aspectos más importantes de esta sentencia en su primera y segunda instancia.

Como ya se mencionó, este recurso de apelación fue en contra de la sentencia dictada por el Tribunal Electoral de la región de Coquimbo, que en primera instancia no dio lugar a la solicitud de destitución del Alcalde, por contravención grave a las normas sobre probidad administrativa y notable abandono de sus deberes.

Aquí los requirentes señalaron lo que debe entenderse por *“notable abandono de deberes”*, citando jurisprudencia de órganos de la justicia electoral y exponiendo las normas contenidas en las leyes: Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado, Orgánica Constitucional de Municipalidades, y la Ley sobre Estatuto Administrativo de los Empleados Municipales, en relación con los deberes del Alcalde, tanto activos como pasivos, los deberes comunes a todos los funcionarios de la Administración del Estado, los deberes generales de los funcionarios municipales, y las infracciones a las normas sobre probidad administrativa.

El análisis de los medios de prueba llevó al Tribunal a concluir que el atraso en general de la entrega de información aparece tácitamente reconocido por el requerido limitándose a justificarlo. La prueba documental de los requirentes acreditó que la información se pidió, en tiempo y forma. El oficio de Contraloría condujo al Tribunal a estimar que efectivamente el Alcalde reclamado incurrió en las infracciones que se le imputan, lo que constituye una infracción a la Ley No.18.695, en su artículo 79, letra h), estipula que: *“el Alcalde estará obligado a responder el informe en un plazo no mayor de quince días”*.

En opinión del TER, el hecho fue reconocido y acreditado. Además, fue reparado por la Contraloría Regional de la República.

También este Tribunal estimó que era improcedente cualquier pago anticipado, tal como lo expresa la Contraloría, existe la irregularidad denunciada, aunque no haya acarreado consecuencias o perjuicio para el municipio.

Ahora, con relación al notable abandono de deberes es prudente tener en consideración que el órgano generador de las normas legales en el derecho positivo nacional, no lo ha definido en forma expresa y específica, y sólo en forma excepcional ha señalado determinadas conductas como generadoras de dicha causal, y como lo ha señalado el Tribunal Calificador de Elecciones, *“ha correspondido a la judicatura electoral precisar, en cada caso, los elementos de hecho que configuran esta causal”* y en tal sentido ha interpretado esa idea -notable abandono- conforme una exégesis literal, como retirarse, apartarse de algo o no hacer algo con exceso, digno de notarse, por lo cual se hace indispensable.

En la historia de la ley, la Cámara de Diputados, adoptando un criterio más amplio, acordó la remoción del Alcalde por *“abandono de deberes”*, suprimiendo el adjetivo notable, y que a su vez el Senado de la República, rechazó el criterio de suprimir el calificativo de *“notable”* por lo cual la Comisión Mixta que debatió la indicación sustitutiva propuesta por el ejecutivo, coincidió con la acordada por la cámara alta y acordó mantener dicha expresión que una sentencia del Tribunal Calificador de Elecciones ha sostenido:

*“que conforme una interpretación sistemática, un Alcalde incurre en “notable abandono de deberes” cuando se aparta de las obligaciones, principios, y normas que comprenden los deberes esenciales de la función pública que le imponen la Constitución y las leyes, especialmente la Orgánica Constitucional de Municipalidades, de un modo tal que su conducta, actuar u omisión imputables, por sí solas tengan la gravedad o entidad necesaria que autoricen su remoción, o que puedan configurar una sucesión reiterada de conductas, acciones u omisiones imputables que aunque individualmente consideradas carezcan de tal consecuencia, pero en conjunto constituyan un comportamiento irregular que traiga como resultado la configuración del cese por remoción del cargo de Alcalde.”<sup>31</sup>*

31 Tribunal Calificador de Elecciones, rol 14-2004, mayo del 2004. Solicitud de remoción del Alcalde de la Comuna de Zapallar, Federico Ringeling Hunger.

La Ley de Probidad Administrativa indica en su artículo 18 que “El personal de la Administración del Estado estará sujeto a responsabilidad administrativa sin perjuicio de la responsabilidad civil y penal que pueda afectarle” y, en consecuencia, un funcionario, sin perjuicio de la medida disciplinaria que pueda aplicársele por su responsabilidad administrativa, puede corresponderle además, responder civil y/o penalmente, y a mayor abundamiento, debido a:

*“que además de la responsabilidad civil, penal, y administrativa, a algunas autoridades -cuyos casos están previstos expresamente en la Constitución Política de la República o en leyes de igual orden-, puede corresponderle la responsabilidad política o institucional, que es la consecuencia de haberse accionado por el órgano fiscalizador competente, conocida por el órgano jurisdiccional llamado a resolver y por haberse acreditado un notable abandono de los deberes o por haberse acreditado una contravención grave a las normas de la probidad administrativa” .<sup>32</sup>*

En el origen del concepto anterior, se encuentra el principio de la independencia de sanciones, que constituye una de las bases de la potestad sancionadora de que están dotadas las autoridades administrativas y jurisdiccionales, y que a su vez es consecuencia del distinto carácter de cada una de ellas, sobre todo en el ámbito de la responsabilidad política o institucional, que no solo requiere la comisión de determinados hechos, sino que a su vez ellos sean calificados por el órgano jurisdiccional pertinente con la gravedad o magnitud, en su expresión fáctica que requiere la norma específica a cada caso.

Asimismo el Tribunal Calificador de Elecciones ha señalado que:

*“la Justicia Electoral al apreciar los hechos como jurado debe considerar como elemento de convicción, entre las distintas probanzas aportadas por las partes, los informes de la Contraloría General de la República, sin que sea necesario descansar el requerimiento de cesación para remover un Alcalde o, en su caso, la sentencia que lo resuelva, exclusivamente en la investigación administrativa que haga el órgano contralor, puesto que la calificación de las conductas u omisiones imputables de los Alcaldes, que emanan de su calidad de funcionario municipal, conforme la Ley 18.695, Orgánica Constitucional de Municipalidades y 1° de*

32 Tribunal Calificador de Elecciones, rol 19-2004, agosto de 2004. Solicitud de remoción del Alcalde de la Comuna de Tierra Amarilla, Yahns Delgado Quevedo.

*la Ley 18.883, Estatuto Administrativo de los Funcionarios Municipales, es de competencia exclusiva de la Justicia Electoral por aplicación del artículo 60 de la Ley 18.695”.*<sup>33</sup>

Ha de tenerse en consideración, asimismo que el artículo 60 letra c de la Ley No.18.695, Orgánica Constitucional de Municipalidades, dice que es también causal de cesación del Alcalde la contravención grave a las normas sobre probidad administrativa, que exigen a la primera autoridad comunal, cual lo ha señalado el Tribunal Calificador de Elecciones, que:

*“...todo Alcalde debe mantener una conducta permanente en la dirección, administración superior y supervigilancia del funcionamiento del municipio que ha de estar revestida de transparencia y honestidad, lo que se traduce en la observancia de todos los principios y normas que comprenden los deberes esenciales de la función pública”.*<sup>34</sup>

Sobre este particular, hay que tener presente que el legislador nacional considera el principio de probidad como una de las bases fundamentales del Estado Democrático de Derecho, principio que ha consignado en la ley sobre probidad administrativa que modificó la Ley Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado, aun cuando no se especificó un concepto de contravención grave a sus normas, por lo cual se radica en el órgano jurisdiccional de la justicia electoral su determinación en el caso especial.

De lo ya analizado, se puede deducir la idea de que se requiere, para la existencia de la “contravención grave de las normas de probidad administrativa”, un actuar de manera muy importante, muy significativo y esencial, a través de un quehacer que ha de tener una gran entidad en contra de las normas que el ordenamiento positivo ha ordenado, de manera que no se bastan por sí mismas las meras circunstancias que constituyan conductas de infracción y que en algunas de las situaciones analizadas precedentemente pudieren lindar en su quebrantamiento a una materia de probidad, aunque sin reunir los requisitos que se ha entendido requiere “la contravención grave” así entendida.

33 Tribunal Calificador de Elecciones, rol 19-2004, agosto de 2004. Solicitud de remoción del Alcalde de la Comuna de Tierra Amarilla, Yahns Delgado Quevedo.

34 Tribunal Calificador de Elecciones, rol 14-2004, mayo de 2004. Solicitud de remoción del Alcalde de la Comuna de Zapallar, Federico Ringeling Hunger.

Ante lo expuesto, el TER declaró *“no ha lugar al requerimiento de remoción del Alcalde de la Comuna de la Higuera, señor Efraín Antonio Alegría Barraza”*.

Porque si bien respecto del notable abandono de deberes no existe una definición expresa del legislador, el Tribunal no se puede sustraer al sentido natural de las palabras empleadas por aquel, que lo han llevado a estimar, conforme una interpretación sistemática, que un Alcalde incurre en un notable abandono de deberes, cuando se aparta de las obligaciones, principios y normas que comprenden los deberes esenciales de la función pública que le imponen la Constitución y las leyes, especialmente, la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades, de un modo tal que su conducta, actuar u omisión imputable, por sí sola tenga la gravedad o entidad necesaria que autorice su remoción, o que puedan configurar una sucesión reiterada de conductas, acciones u omisiones imputables que aunque individualmente consideradas carezcan de tal gravedad, pero en conjunto constituyan un comportamiento irregular repetido que traiga como resultado la configuración del cese por remoción del cargo de Alcalde.

De los antecedentes allegados al procedimiento está acreditado que el Alcalde no detuvo la actividad de la Municipalidad de La Higuera ni ha generado con sus conductas atentados que determinen hechos que así lo demuestren. Y, por consiguiente, se trata aquí de determinar si existe notable abandono de deberes y/o contravenciones graves a la probidad administrativa en que haya incurrido el señor Alcalde de La Higuera Efraín Alegría; esto es, si éste se ha negado en forma absoluta, categórica e injustificada a ejercer las funciones que como Alcalde le competen, a dirigir los organismos correspondientes y a dejar de resolver las peticiones que se le formulen; o si su conducta funcionarial es altamente reprochable, deshonesto o desleal, haciendo primar intereses particulares sobre los intereses generales de la comuna, al punto de ocasionar un verdadero escándalo, que alarme, erosione, y paralice el funcionamiento de la municipalidad de La Higuera<sup>35</sup> y sus organismos, lo cual no es posible establecer con la simple reiteración de cargos que se ha ponderado. Y de conformidad, además, con el mérito de autos, disposiciones legales citadas y especialmente lo dispuesto en los artículos 6, 95, 110 y siguientes y 125 de la Constitución Política de la República de Chile; 10, 14 y 17 de la Ley de los Tribunales Electorales Regionales; así como por lo dispuesto por las Leyes: Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado; Orgánica Constitucional de Municipalidades; sobre Estatuto Administrativo de los Funcionarios Municipales y Auto Acordado del TCE sobre Reglamento de Normas de Funcionamiento y Procedimiento de 1999.

35 Tribunal Calificador de elecciones rol 15-2002 Apelación c/ sentencia del Tribunal Electoral Regional de Antofagasta que negó remoción del Alcalde de la Comuna de Taltal, Guillermo Hidalgo Ocampo.

Así el Tribunal Electoral Regional, consideró que no daba lugar la destitución del Alcalde, por los hechos presentados por los querellantes. Sin embargo esta sentencia contenía el voto disidente del segundo miembro titular del TER, abogado Pablo Vega Etcheverry, a quien le pareció acoger el reclamo deducido en contra del señor Alcalde de la Municipalidad de La Higuera con base a las siguientes consideraciones:

**“PRIMERO:** De los medios de prueba acusatorios desahogados, se puede llegar a concluir que el requerido reconoció la existencia de los mismos, lo que en parecer del disidente importa una confesión vertida en juicio.

Sin embargo, controvierte su obligación legal de obtener el acuerdo del Concejo para la adjudicación, porque, en su concepto, bastaría el acuerdo para la ejecución de la obra. Sin embargo, para este sentenciador lo cierto es que la Ley 18.695, en su artículo 65, inciso i), exige acuerdo del Concejo para celebrar convenios o contratos que involucren montos superiores a 500 Unidades Tributarias Mensuales.

**SEGUNDO:** De la secuela anterior, se acreditaron en contra del Alcalde señor Alegría los cargos señalados, que dicen relación tanto con el desempeño de sus funciones como con su probidad administrativa. En donde se deja a descubierto errores administrativos evidentes

**TERCERO:** La multiplicidad de hechos y cargos acreditados (doce de diecinueve que se le formularon) merece especial reproche, el principio de la probidad administrativa, conductas que resultan inadmisibles e injustificables en modo alguno ante el derecho público.

También en el parecer de este sentenciador, merecen un serio reproche jurídico y ético, por mantener personas trabajando para el municipio sin contrato, lo que carece de toda justificación legal y constituye un atropello de las normas de derecho que regulan la materia, y en que la falta de calificación de los funcionarios municipales acreditada en autos no sólo es constitutiva de una infracción grave al artículo 30 de la Ley 18.883, sino que, además, esta sería infracción afecta en forma directa la carrera funcional de todos los empleados de la Municipalidad de La Higuera, como lo concluyó también la Contraloría Regional en su informe. Es decir, el Alcalde ha perjudicado a todo el personal Municipal con este abandono de sus deberes.

**CUARTO:** En opinión de este Miembro Titular del TER, que en lo que respecta a los montos involucrados en lo atinente a la adjudicación de obras, originó una infracción grave, porque comprometió el patrimonio municipal, sin que se haya dado cumplimiento con las exigencias mínimas que en esta materia contempla la ley.

*En efecto, este doble control que la ley hace recaer en diferentes personeros del derecho público, para el manejo de los fondos públicos, cuando el monto involucrado es de cierta relevancia, es la forma más eficiente de evitar que se cometan excesos en el actuar de los funcionarios del Estado, norma que es de conocimiento general, además de presumirse conocida por todos, y que resulta imposible pretender sostener su desconocimiento. Esta infracción, por sí sola constituye un notable abandono de deberes pues no cabe justificación alguna frente a ella.*

**QUINTO:** *Que si bien respecto del notable abandono de deberes no existe una definición expresa del legislador, este Tribunal no se puede sustraer al sentido natural de las palabras empleadas por aquél, que lo han llevado a estimar, conforme una interpretación sistemática, que un Alcalde incurre en un notable abandono de deberes, cuando se aparta de las obligaciones, principios y normas que comprenden los deberes esenciales de la función pública que le imponen la Constitución y las leyes, especialmente, la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades, de un modo tal que su conducta, actuar u omisión imputable, por sí sola tenga la gravedad o entidad necesaria que autorice su remoción, o que puedan configurar una sucesión reiterada de conductas, acciones u omisiones imputables que aunque individualmente consideradas carezcan de tal gravedad, pero en conjunto constituyan un comportamiento irregular repetido que traiga como resultado la configuración del cese por remoción del cargo de Alcalde. No debe olvidarse que cada cargo establecido en este fallo presentó, en general, una multiplicidad de hechos reiterativos, injustificados e ilegales incluidos en cada uno de los cargos.*

**SEXTO:** *Que, cabe tener en consideración que el artículo 60, inciso c del la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades dispone que constituye también causal de cesación en el cargo de Alcalde la contravención grave a las normas sobre probidad administrativa, que exigen de éste mantener una conducta permanente en la dirección, administración superior y supervigilancia del funcionamiento del municipio, que ha de estar revestida de transparencia y honestidad, lo que se traduce en la observancia de todos los principios y normas que comprenden los deberes esenciales de la función pública, principios que en este procedimiento se acreditó fueron infringidos en forma reiterada.*

**SÉPTIMO:** *Para este miembro titular de este Tribunal, sin perjuicio de la mayor o menor gravedad que independientemente puedan tener los cargos que se han probado en autos, atendidas las reiteradas situaciones de infracción que se han tenido por acreditadas en este procedimiento por parte del Alcalde reclamado, que dicen relación tanto con el abandono en el desempeño de sus funciones*



*como con actos reñidos con la probidad administrativa, no puede sustraerse a la existencia de conductas repetidas de descuido en el ejercicio de las funciones propias de Alcalde que le competen, infracciones y errores que evidencian contumacia en su actuar y que, en consecuencia, lo conducen a estimar que resulta procedente en derecho acoger el reclamo”.*

Aquí vemos que el abogado Pablo Antonio Vega Etcheverry valoró en conciencia todos los elementos expuestos y probados por los querellantes, considerando que estos justificaban la destitución de la autoridad en cuestión.

Por los argumentos antes presentados en este voto disidente, El TRICEL acogió este voto y decidió revocar la sentencia de primera instancia y destituir a este Alcalde.

## **6. Listado cronológico de destituciones municipales**

A continuación se exhibe un inventario de las sentencias con las que el TCE ha removido a Alcaldes y Concejales, durante el periodo de 1994 a 2007.

En 1994 el TCE confirmó las remociones de los Alcaldes de Coihueco (Ramón Saldías) y de Codegua (José Silva Acevedo), hechas por los Tribunales Electorales de la Octava y Sexta Región, respectivamente.

Durante el año 1995, el TCE destituyó de sus cargos a los Alcaldes de Ercilla (Valentín Vidal Hernández) y de Guaitecas (Nelson Quintero Hijerra), confirmando las sentencias de remoción de los TER de la novena y decimoprimer región, respectivamente.

En el año 1996, el TCE confirmó la remoción del Alcalde de Cabrero (Hasan Sabag Castillo) hecha el TER de la octava región.

No hubo más destituciones hasta el año 2000, cuando el TCE confirmó la destitución de los Alcaldes de Viña del Mar (Rodrigo González Torres), de la Comuna de El Monte (Pío Ortega Reyes) y de la Comuna de Taltal (Guillermo Hidalgo Ocampo), siendo removidos por los TER de la Quinta Región, de la Región Metropolitana (1º TER de Santiago) y de la Segunda Región, respectivamente.

En el año 2002, se reafirmó la destitución del Alcalde (Arturo Pineda Rivera) de Loncoche, realizada por el TER de la novena región.

En el 2003, el TCE confirmó las sentencias de destitución de Alcaldes de las comunas de Coelemu (Eduardo Riquelme Venegas), de Paillaco (Jacinto Ojeda Cea) y de Sierra Gorda (Matilde Assante Silva), efectuadas por los TER de la Octava, Décima y Segunda región, respectivamente.

Durante el año 2004, el TCE ratificó las sentencias de remoción de los Alcaldes de las siguientes Comunas: Cartagena (Luis García Rojas), Zapallar (Federico Ringeling Hunger), Galvarino (Marcos Hernández Rojas), Renaico (Santiago Morales Velásquez), Pitrufquen (Pedro Lizama Díaz) y Quinta Normal (Mario López Acevedo) producidas las dos primeras por el TER de la Quinta Región, las tres siguientes por el TER de la Novena región y la última por el 2º TER de la Región Metropolitana; asimismo se destituyeron a los Concejales de la Comuna de los Álamos (José Hernández Bascuñan, Rene Abdal Carin Azat Gazale, Feizal Azat Gazale y Miguel Bahamondez Riquelme) con base en la sentencia del TER de la Octava Región.

En el 2007 el TCE revalidó las destituciones de los Alcaldes de la Comuna El Tabo (José Pérez García) y de la Comuna La Higuera (Efraín Alegría Barraza), originadas por los TER de la Quinta y Octava Región, respectivamente.

Para concluir este apartado, se adiciona que algunas de las remociones antes expuestas, no sólo se debieron al grave y notable abandono de deberes, sino que adicionalmente en varios de estos casos fue por contravención grave a las normas sobre probidad administrativa, particularmente en las sentencias de las Comunas: de Loncoche, de Coelemu, de Paillaco, de Sierra Gorda, de Zapallar, de Galvarino, de Quinta Normal, de Los Álamos, de El Tabo y de La Higuera.

En un breve análisis estadístico de las sentencias producidas por el Tribunal Calificador de Elecciones, en lo concerniente a la destitución de autoridades municipales, se desprenden los siguientes datos:

1. Apelaciones presentadas ante el TRICEL: 70 juicios desde 1994 hasta 2007.
2. Autoridades comunales removidas por el TRICEL: 20 Alcaldes y 4 Concejales.

3. Apelaciones revocadas por el TRICEL: 2 casos (Alcalde de la Comuna de Zapallar, rol 14-2004 y Alcalde de la Comuna de la Higuera, rol 23-2007).

#### IV. CONCLUSIONES

1. Los sistemas democráticos representativos, a la vez que permiten la participación de la ciudadanía, también deben contar con mecanismos para poder separar de sus cargos a las autoridades públicas, por un mal ejercicio de sus funciones y/o por no contar con el apoyo de sus electores.<sup>36</sup>
2. El debido y correcto ejercicio del poder por parte de los funcionarios públicos, es su primera obligación, en un Estado Democrático de Derecho.
3. La legitimidad democrática permite a los servidores públicos (elegidos vía electoral) representar políticamente a sus electores.<sup>37</sup>

Cuando este ideal de conducta y/o de representación se incumple o se desvía, la autoridad se ha desvinculado de sus compromisos y por tanto, ya no posee aquella identificación con sus electores. Surge aquí la duda si esta autoridad sigue representando a estos ciudadanos ante un incorrecto ejercicio del poder público. Y si ante tal incumplimiento como autoridad pública y política, debe seguir representando a su comunidad.

Este trabajo sostiene la premisa de que ante el posible incumplimiento de sus obligaciones, una autoridad ya no cuenta con la misma legitimidad<sup>38</sup> con la que accedió a ese cargo, y por lo tanto, debe ser ratificado o separado de su cargo (vía electoral en su distrito, circunscripción, comunidad, etc., cumpliendo los requisitos de forma y fondo, para conocer de sus propios electores si desean que continúe en el cargo).

4. De todo lo presentado, se diluce que la remoción de un Alcalde o Concejal no sólo afecta a la primera autoridad municipal en su persona, sino que también reviste la innegable connotación de un desprestigio de la función pública ante la ciudadanía, que espera de sus autoridades una conducta apegada irrestrictamente al Derecho y a los principios de probidad, eficiencia y eficacia administrativas exigibles a todas las autoridades y funcionarios de la Administración del Estado por el ordenamiento jurídico.

36 Rawls, John, *Political Liberalism*, Columbia University Press, New York, 2005, pp. 136-37, 225-26 y 393.

37 Lipset, Seymour Martin, *Algunos requisitos sociales de la democracia: desarrollo económico y legitimidad política*, Editorial Ariel, Barcelona, 1992, pp.15-25.

38 Ackerman, Bruce, *Social Justice in the Liberal State*, Ed. Yale University, USA, 1980, pp.6, 7, 9 y 29.

5. El Tribunal Electoral Regional es la autoridad jurisdiccional<sup>39</sup> que juzgará esta remoción. Calificando si la conducta del Alcalde o Concejal ha sido apegada a sus obligaciones, tanto políticas como administrativas. Y en caso de apelación será el Tribunal Calificador de Elecciones quien decida de manera definitiva e inapelable esta destitución.

6. El **grave y notable abandono de deberes** y la **falta de probidad**, son las principales causales para la destitución de autoridades municipales en Chile. Pero se nota como la jurisprudencia ante el silencio de la Ley, ha interpretado al “*notable abandono de deberes*” y ha juzgado de una forma discrecional, varios casos en que consideró que si hubo un “*notable*” o en qué casos no fue “*notable*” y si causó o no perjuicios a la administración municipal.

La interpretación de esta causal por los Tribunales ha sido conforme al sentido literal y natural de las palabras (artículo 20 Código Civil Chileno), en donde consideró que la definición del TCE debe estar sujeta a otros factores que rebasan la literalidad jurídica.

Existe sin duda un elemento subjetivo al calificar a las autoridades municipales, cuando se cree que hubo un *notable abandono de deberes*. Al revisar las sentencias del Tribunal Calificador de Elecciones hay diversos criterios jurisdiccionales (dependiendo del caso) en que han juzgado, sin una constante; originando que sea reevaluada la conducta del Alcalde o Concejal, por un órgano de naturaleza electoral y no por uno propiamente judicial, para evaluar conductas políticas y/o administrativas.

Como conclusión de este trabajo, se puede observar que el notable abandono de deberes es un ideal de conducta exigible a las autoridades municipales y ante el incumplimiento de esta conducta, se pueda invocar a una responsabilidad administrativa y/o política. La probidad administrativa está fundamentada en el principio de una buena administración de los recursos del Estado, así como del desempeño de los funcionarios estatales.

Los miembros del Tribunal Electoral deben descubrir el sentido de lo que intentó el legislador al incluir estas causales para la remoción de autoridades y es más, es de lo más sano (hablando democráticamente), separar a estas autoridades de sus cargos por su incumplimiento funcional.

---

39 Touraine, Alain. *¿Qué es la democracia?*. México: Editorial FCE, México, 2004. Pp. 24 y 25.

7. La destitución comprende principalmente, que los Alcaldes y Concejales sean responsables de sus acciones u omisiones, pero se considera que no es un Tribunal Electoral, el que deba calificar su actuación, pues rebasa lo estrictamente electoral.

La existencia de Tribunales contenciosos administrativos sería la competencia idónea para evaluar si la conducta del funcionario, pueda dar lugar a considerar si hubo un *notable abandono de deberes*.

8. Ante la posible *falta de probidad*, nos encontramos con un problema administrativo y alimón de materia criminal. Por lo que se estima conveniente que la autoridad responsable para juzgar estas conductas, debe ser la Corte de Apelaciones local. Teniendo las facultades para solicitar toda la documentación y dictámenes que considere necesarios para juzgar la separación de Alcaldes y Concejales; y en caso de apelación sea la Corte Suprema de Justicia, quien decida de manera definitiva esta remoción.

9. Uno de los puntos críticos que se encuentran es la valoración de las pruebas por parte del TRICEL, porque si bien la Ley los faculta para "*valorar como jurado y sentenciar con fundamentos jurídicos*". Esto no es posible para un Tribunal que juzga profesionalmente; sus principios rectores deben fundamentarse en ser un órgano contencioso; en donde todos sus fallos se apeguen a la normativa legal y no a decisiones como si fueran un jurado.

Por lo tanto se sugiere que con base en la definición clara y expresa de las causales en comento, el Tribunal Electoral juzgue de manera profesional, especializada, objetiva, imparcial y transparente todas sus sentencias.

10. Uno de los fines de este trabajo es que cuando el TRICEL estime que hay un "*notable abandono de deberes*" no deje lugar a diversas opiniones y/o juicios subjetivos. Es conveniente que el legislador defina de manera clara y precisa qué es el "*notable abandono de deberes*", para no generar discrecionalidades jurisdiccionales.

11. Por último, se propone adicionar a las causales de remoción de las autoridades comunales en Chile, la inclusión del juicio revocatorio consultivo, esto a través de elecciones. Tal y como se efectúa en varios estados de los EEUU (lo que se denomina *recall*; mecanismo que se puede ejercer en los estados de California, Illinois, entre otros). En donde un conjunto de ciudadanos cubriendo las formalidades de forma y fondo, proponen la destitución de las autoridades

representativas del pueblo. Esta elección tiene como objetivo conocer si los electores de ese distrito, circunscripción o *county* (municipio) desean ratificar o remover a aquella autoridad.

## LITERATURA CONSULTADA

- Ackerman, Bruce. *Social Justice in the Liberal State*. USA: Ed. Yale University, 1980.
- De la Peza, José Luis. "Notas sobre la justicia electoral en México". En: Melgar Adalid, Mario. *Justicia Electoral*. México: Ed. UNAM, 1996.
- Dworkin, Ronald. *Los derechos en serio*. Barcelona: Ed. Ariel, 1995.
- Hermes, Guy, Rouquié Alain y Linz J. Juan. *Para que sirven las elecciones*. México: Ed. Fondo de Cultura Económica, 1982.
- Lipset, Seymour Martin. *Algunos requisitos sociales de la democracia: desarrollo económico y legitimidad política*. Barcelona: Editorial Ariel, 1992.
- Mackenzie, W.J.M. *Elecciones libres*. Madrid: Ed. Tecnos, 1972.
- Melgar Adalid, Mario. *La justicia electoral*. México: UNAM, 1999.
- Raveau, Rafael. *Tratado Elemental de Derecho Constitucional Chileno y Comparado*. Santiago, Chile: Editorial Nacimiento, 1939.
- Rawls, John. *Political Liberalism*. New York: Columbia University Press, 2005.
- Ruiz-Tagle Vial, Pablo. "La tesis de la doble pluralidad: jueces y democracia el caso de la transición chilena 1990-2002", En: Malem, Jorge, Orozco, Jesús y Vázquez, Rodolfo. *La función judicial*. México: Ed. Gedisa, 2003.
- Villanueva, Ernesto. *Derecho de acceso a la información pública estatal: una aproximación al estado de la cuestión en México*. México: Ed. UNAM-IIIJ, 2002.
- Touraine, Alain. *¿Qué es la democracia?*. México: Editorial FCE, 2004.
- Zagrebelsky, Gustavo. *El derecho dúctil*. Madrid: Ed. Trotta, 2007.
- Además de:
- Constitución Política de Chile, diversa legislación electoral y sentencias producidas por los Tribunales Electorales chilenos, citadas en las notas al pie de página.



# Un criterio propuesto para distinguir las competencias de control de la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia y del Tribunal Supremo de Elecciones en el caso de las normas sometidas a referéndum en Costa Rica

Alejandro Robles Leal\*

## Nota del Consejo Editorial

**Recepción:** 1 de junio de 2009.

**Revisión, corrección y aprobación:** 25 de junio de 2009.

**Resumen:** El proceso referendario de 2007, previo a la aprobación del Tratado de Libre Comercio entre Centroamérica, significó una gran fiesta cívica para nuestro país, fue la primera vez que, a nivel nacional, el pueblo fue llamado a decidir sobre una propuesta normativa. Sin embargo, entrañó también enormes dudas respecto de las competencias para controlar la constitucionalidad de las normas sometidas a referéndum, y hasta que punto ese control podría acarrear una invasión en el ámbito de competencias por parte de la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia al Tribunal Supremo de Elecciones, o viceversa. En este breve trabajo se pretende esbozar un posible criterio para distinguir las competencias de control de ambos órganos, en aras de evitar una invasión, por parte de cualquiera de los dos órganos, en la esfera competencial del otro.

**Palabras claves:** Control de constitucionalidad / Conflicto de competencias / Consulta popular / Referéndum / Sala Constitucional / Tribunal Supremo de Elecciones / Jurisdicción constitucional / Jurisdicción electoral.

**Abstract:** The referendum process of 2007, prior to the approval of The Central America-Dominican Republic-United States Free Trade Agreement (CAFTA) signified a major civic celebration for our country; it was the first time that nationally, the People was called to decide a legal policy proposal. However, it also entailed enormous doubts respect the competences to control the constitutionality of the Agreement's legal rules submitted to referendum, and the extent to which such control could lead to an invasion of said competences by the Constitutional Chamber of the Supreme Court into those of the Supreme Electoral Tribunal, or vice versa. This brief article is meant to outline a possible criterion for distinguishing the control powers of both bodies, in order to impede an invasion of one in the jurisdictional sphere of the other.

**Keys words:** Control of constitutionality / Conflict of Powers / Popular Consultation / Referendum / Constitutional Chamber / Supreme Electoral Tribunal / Constitutional Jurisdiction / Electoral jurisdiction.

---

\* Estudiante de Derecho, Facultad de Derecho de la Universidad de Costa Rica, [aroblesleal@yahoo.com.mx](mailto:aroblesleal@yahoo.com.mx).

*“Es eso una teoría, exactamente como una caja de herramientas... Es preciso que eso sirva, que funcione. Y no [que ella sirva] para sí misma.”.*

DELEUZE

*“Para la dogmática europea, quizá algunos de los problemas que pretendemos hacer visibles [...] puedan parecerles realismo mágico, pero creemos que los fantasmas que recorren América Latina sólo pueden ser exorcizados cuando se los muestra en toda su crudeza.”*

ARMÍJO SANCHO.

El proceso referendario de 2007, previo a la aprobación del Tratado de Libre Comercio entre Centroamérica, República Dominicana y Estados Unidos de América nos dejó grandes enseñanzas; pero, también, grandes dudas. El pueblo mostró un gran nivel de madurez al participar en el desarrollo de ese referéndum, pues, aun cuando las discusiones en algún momento se tornaron acaloradas, lo cierto es que el respeto por el Estado Democrático de Derecho, de una u otra forma, prevaleció. Al fin y al cabo, vencedores y vencidos aceptaron los resultados respectivos dados a conocer por el Tribunal Supremo de Elecciones. Sin embargo, en el camino, se hizo muy visible la escasa y laxa regulación legal del referéndum en nuestro país<sup>1</sup>. Esas carencias fueron subsanadas, en parte, por los esfuerzos del Tribunal Supremo de Elecciones que, por vía reglamentaria, completó la escasa previsión normativa.

No obstante, en esa campaña referendaria también observamos que la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, en una primera resolución, la 2007-02159, dejó de controlar, a profundidad, el Tratado de Libre Comercio entre Centroamérica, República Dominicana y Estados Unidos de América, eximiéndolo de todo examen previo al referéndum del 7 de octubre de 2007 y, en un segundo fallo, el 2007-09469, controlando el proyecto, únicamente, en cuanto a su contenido, mas no en cuanto al procedimiento seguido, pues, a juicio de la mayoría del Alto Tribunal, “... *no* [se encontraba] *nada que revisar...*” respecto de las cuestiones procedimentales.

Ese criterio imbrica un grave riesgo para el Estado Democrático de Derecho, y, adicionalmente, significó un vaciamiento del concepto de supremacía constitucional. Esas razones conducen a sostener que parece necesaria la variación de los criterios citados respecto del control de las normas sometidas a referéndum, para lo cual se esbozan algunos elementos de juicio para deslindar las competencias de la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia y del Tribunal Supremo de Elecciones, los cuales, se considera, permitirían alcanzar el cometido

<sup>1</sup> Al respecto, véanse las acertadas críticas en RUEDA LEAL, Paul (2007).

de realizar un estricto control de constitucionalidad sobre las normas que se pretenden someter a este mecanismo de la democracia directa, en defensa del Estado Democrático de Derecho.

## I. LA SUPREMACÍA CONSTITUCIONAL<sup>2</sup>: LÍMITE INFRANQUEABLE PARA EL REFERÉNDUM

Una norma sometida a referéndum, a pesar de la decisión de oportunidad y conveniencia que el pueblo pueda tomar, sigue estando sujeta a la jerarquía de las fuentes, y en tal sentido, ya KELSEN lo sostuvo, la fuente de fuentes es la Constitución, que es norma suprema, y a ella deben someterse todas las demás disposiciones que se insertan en el ordenamiento.

En la doctrina europea continental, así como en toda la americana, hoy existe consenso en torno a la calidad de norma jurídica de la Constitución Política, la cual es exigible a los poderes públicos y aplicable en el tanto regula su actividad y los limita. En ese sentido, GARCÍA DE ENTERRÍA, con gran certeza, ya ha sostenido que:

*“...en todos esos contenidos la Constitución se presenta como un sistema preceptivo que emana del pueblo como titular de la soberanía, en su función constituyente, preceptos dirigidos tanto a los diversos órganos del poder por la propia Constitución establecidos como a los ciudadanos...”<sup>3</sup>.*

Entonces, no puede existir duda del carácter normativo del texto constitucional, esta, de inmediato, se vuelve aplicable por todos los órganos estatales. En tal sentido, acertadamente, HESS HERRERA considera que:

*“La Constitución se caracteriza, además de los elementos mencionados por ser un conjunto de normas, que comparte, por tanto, las peculiaridades comunes a toda norma jurídica. Así, entre esas características podemos decir que la Constitución es aplicable...”<sup>4</sup>.*

2 Ciertamente, no se pretende agotar ni presentar exhaustivamente este tema, lo que se desea es hacer una breve reflexión sobre su significado, en el tanto se estime útil para esta investigación, si lo que se quiere es profundizar en ese tópico, se aconseja al lector acudir, entre muchos otros textos, a GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo (1983); HESS HERRERA, Ingrid (1993); KELSEN, Hans (1974); LOEWENSTEIN, Karl (1983); MOLAS BATLLORI, Isidre (1998); MUÑOZ MACHADO, Santiago (2004).

3 GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo (1983: 49).

4 HESS HERRERA, Ingrid (1993: 46.)

Ahora bien, la Constitución para ser tal, y, por ende, ser norma suprema, debe cumplir unos determinados requisitos, de lo contrario podrá llamársele de esa forma, pero solo, en los términos de LOEWENSTEIN, lo será en un sentido nominalista o semántico. Esos requisitos que debe llenar toda Constitución, para serlo realmente, *grosso modo*, se puede decir que son: (a) el establecimiento de un orden político determinado, definido en su estructura básica y en su función<sup>5</sup>; (b) que esa estructura fije un ejercicio limitado del poder; y, (c) esa limitación del poder debe estar determinada por el reconocimiento de una serie de libertades, derechos y garantías a los individuos, que se reconocen como producto de la dignidad<sup>6</sup> que, se entiende, le es inherente a todo ser humano<sup>7</sup>.

Evidentemente, la historia nos ha demostrado que cualquier poder ilimitado conduce al menosprecio del ser humano, producto, en buena parte, de los efectos que ese poder puede tener en su detentador. De manera muy gráfica Lord ACTON resumió esta cuestión en su célebre frase: *“El poder corrompe, y el poder absoluto corrompe absolutamente.”*<sup>8</sup>. En ese sentido, se estima que, con razón, GARCÍA DE ENTERRÍA afirma que el poder ilimitado es un contrasentido, pues conduce a la cosificación de alguna de las partes de la relación, de tal suerte, sostiene que:

*“El principio limitativo del poder y de definición de zonas exentas o de libertad individual es, en efecto, un principio esencial del constitucionalismo. Por una parte, porque la libertad es consustancial a la idea misma del poder como relación entre hombres; el concepto de un poder absoluto o ilimitado es intrínsecamente contradictorio, puesto que nadie puede estar sometido íntegramente a otro semejante sin negar su propia esencia humana, sin cosificarse. Todo poder social es, y no puede dejar de ser, si ha de respetarse a los hombres sobre los que se ejerce, esencialmente ilimitado.”*<sup>9</sup>.

Pues bien, la Constitución es norma jurídica, por ende, es exigible y aplicable; no obstante, para ser calificada como tal, debe definir una estructura de Estado, un orden; debe

5 OROZCO SOLANO, citando a HESSE, afirma: *“Pues bien, de acuerdo con Konrad Hesse, el derecho constitucional (la Constitución) se encuentra en una situación de primacía con respecto de todo el ordenamiento, en cuanto constituye un orden jurídico fundamental de la comunidad.”*. OROZCO SOLANO, Víctor (2009: 34).

6 Se advierte desde ya, el concepto de “dignidad” es de los más indeterminados que conoce la ciencia jurídica, por lo que es difícil dar, si acaso, una aproximación, más o menos, adecuada de lo que ese término significa.

7 GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo (1983: 44).

8 La frase, originalmente, fue expresada en estos términos: *“Power tends to corrupt, and absolute power corrupts absolutely.”*.

9 GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo (1983: 46).

limitar los poderes; y, esa limitación debe estar en función de la dignidad intrínseca a todo ser humano<sup>10</sup>. Ahora, no solo es norma, sino que es la primera y más importante, es la que se ubica en la cúspide del ordenamiento y ninguna otra puede oponérsele, debido a que es la “*la ley suprema de la tierra*”<sup>11</sup>, en los términos de la Suprema Corte de Justicia de los Estados Unidos de América. Esa expresión, y esa forma de entender la Constitución, hoy es compartida, prácticamente, por todo el constitucionalismo continental. Esto implicó el abandono de las ideas de MONTESQUIEU y de BLACKSTONE<sup>12</sup> sobre la ley como expresión de la soberanía popular, y la construcción del concepto de soberanía parlamentaria<sup>13</sup>, concepciones asentadas en buena parte en la equivocada creencia de la infalibilidad del legislador, su omnisciencia y su capacidad de aprehender las necesidades de la sociedad y plasmarlas en un texto legal. En ese tanto, hoy, en doctrina, muy pocos cuestionan que la Constitución es norma, por ende, produce efectos jurídicos, así, ningún poder constituido puede colocarse por encima de ella<sup>14</sup>.

Ahora, como se señaló, el ordenamiento jurídico está presidido por la Constitución, esta fija las fuentes del Derecho positivo. Pero, además, esta es la fuente de las fuentes del Derecho, pues establece cuáles son los actos o hechos capaces de producir normas jurídicas<sup>15</sup>. Entonces, solo si una norma se dicta con apego a lo dispuesto por la Constitución (en lo referente al órgano que la decreta, que debe ser diseñado por el propio Texto Fundamental, fijando su composición, competencia y el procedimiento que debe seguir) esta será válida y vinculante. En efecto, la Constitución “...es la primera de las «normas de producción», es la norma normarum, la fuente de las fuentes...”<sup>16</sup>.

10 ARAGÓN REYES afirma que: “[...] *Aquí reside la base teórica de la suprallegalidad constitucional, que no es otra que el genuino concepto de Constitución: la limitación de los poderes del Estado encaminada a garantizar la libertad de los ciudadanos.*”. ARAGÓN REYES Manuel (1986: 20).

11 Esa expresión corresponde al caso Cooper vs. Aaron, conocido en 1958 por la Suprema Corte de Justicia de los Estados Unidos, ella es recogida por SAGÜÉS, citado por OROZCO SOLANO, Víctor (2009, p. 25).

12 BLACKSTONE afirmaba que “[...] *el poder del Parlamento es absoluto y sin control; «tiene autoridad soberana e incontrolable para hacer, confirmar, ampliar, abrogar, revocar, restablecer, interpretar cualquier Ley... En verdad lo que hace el Parlamento ninguna otra autoridad sobre la tierra puede deshacerlo»; es, por tanto, el verdadero soberano, esto es, «la autoridad suprema, irresistible, absoluta, incontrolada»*” BLACKSTONE citado por GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo (1983: 53).

13 ARMIJO SANCHO, de forma ilustrativa y aclaradora, agrega: “[...] *Sin embargo, el siglo XX nos señala el fin del sueño en la incapacidad de errar del legislador y en la confianza absoluta del derecho positivo como su resultado. En consecuencia: la ley y el derecho, para gran parte de la doctrina, dejaban de ser ciencia respetable.*”. ARMIJO SANCHO, Gilbert (2007: 17).

14 Véanse a ARMIJO SANCHO, Gilbert (2007: 17), y, para un tratamiento más amplio del tema, a HESS HERRERA, Ingrid (1993, p. 28 y ss.).

15 MOLAS BATLLORI, Isidre (1998: 199).

16 GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo (1983: 49).

De esta manera, y, específicamente, al tratar la obligación de que, en nuestro país, las leyes se adecuen, procedimental y sustancialmente, al Derecho de la Constitución ya la doctrina nacional ha tenido la oportunidad de pronunciarse. De tal forma, se ha indicado que:

*“...En este sentido, [...] el contenido del principio de supremacía de la Constitución supone en el ordenamiento jurídico costarricense:  
...La obligación de que las leyes y, en general, las demás normas del ordenamiento jurídico se adecuen a la Constitución Política, lo que comprende la necesidad de que sean dictadas conforme a los criterios que la Constitución establece, y en el caso costarricense, también conforme al Reglamento de la Asamblea Legislativa, para que su contenido no sea contrario a los principios que componen el Derecho de la Constitución.”<sup>17</sup>.*

Eso le permitió, en su momento, a GARCÍA DE ENTERRÍA afirmar que la supremacía constitucional, y la especial fortaleza con la que esta vincula al juez, además, de la obligación que tiene el legislador de no contradecir el Texto Fundamental, provocan que la noción de soberanía del órgano legislativo ordinario desaparezca de manera automática, debido a “... que no puede ser soberano un cuerpo creador de Derecho que está subordinado a otro cuerpo creador de Derecho...”<sup>18</sup>.

Pues bien, lo dicho hasta acá, sobre la supremacía constitucional, y la exigencia que esta impone de que todas las disposiciones infraconstitucionales se adecuen, procedimental y sustancialmente, al texto fundamental, es aplicable, por igual, a las leyes sometidas a conocimiento del Parlamento o la Asamblea Legislativa; y a las leyes llevadas a la decisión del pueblo en un referéndum. Esto es así, pues en ambos casos se trata de poderes constituidos por la Carta Política. Parafraseando a SOBRADO GONZÁLEZ, el pueblo, cuando actúa en un referéndum legislativo, en lo único que se convierte es en una Asamblea Legislativa ampliada. Por esta razón, la justicia constitucional, al momento de ejercitar el control de constitucionalidad, no debería poner atención en quién emite un acto, sino que debería fijarse simplemente en el acto de que se trata y en su jerarquía. Al fin y al cabo, lo que se debe hacer es revisar la validez normativa del acto, sin tomar en cuenta, para nada, la calidad de su autor, debido a que el control responde a la necesidad de asegurar la supremacía de la Constitución y de hacer respetar la jerarquía

17 PIZA ESCALANTE, GARCÍA DE ENTERRÍA, GONZÁLEZ RIVAS y VILLAVARDE MENÉNDEZ, citados por PATIÑO CRUZ, S.; y OROZCO SOLANO, V. (2004, ps. 35 y 37).

18 CORWIN, citado por GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo (1983: 49).

de normas que esta impone, nunca a otra cosa. Se debe tomar en cuenta que la actuación del pueblo, como legislador, en un referéndum, le puede dar una plusvalía o superlegitimidad política a la decisión adoptada respecto de la norma que ha sido sometida al mecanismo. Sin embargo, jurídicamente, el acto y la decisión que se adopten seguirán teniendo el mismo valor que si los hubiera adoptado un Parlamento o una Asamblea Legislativa<sup>19</sup>.

Entonces, nada debería obstar para que la jurisdicción constitucional pueda controlar, procedimental y sustancialmente, las normas sometidas a referéndum, pues parte de la legitimidad de un texto positivo deviene de la observancia de las formas y del respeto de la legalidad. Se entiende que las teorías democráticas más maduras, y más trabajadas, no se contentan con un poder sólidamente legitimado, pues estas entienden que el núcleo de la democracia radica en el hecho de que ese poder esté al mismo tiempo limitado de forma adecuada<sup>20</sup>. Esa limitación se encuentra, sobre todo, en el respeto de las formas y de las reglas, es decir, de la legalidad<sup>21</sup>.

Por todo lo anterior, BURDEAU sostiene que:

*“...decir que “la expresión directa de la soberanía nacional” no puede ser sometida a ningún control, es rebajar la Constitución al rango de una colección de fórmulas técnicas, válidas, solamente, para las actividades de los representantes. Es también, y más gravemente, confundir dos calidades del pueblo, según las cuales actúa como soberano o como gobernante. En el tanto que soberano, él es absolutamente libre, pues es la fuerza política que se expresa a través de su voluntad. Pero como gobernante -y este es el caso en la democracia directa [y, por ende, en el referéndum]- su actividad es, de la misma forma que los*

19 FATIN-ROUGE STÉFANINI, Marthe (2004:223 y 51). Al respecto, la autora clarifica que: “[...] En efecto, cualquiera que sea el autor del acto, la jurisdicción constitucional no tiene que pronunciarse sobre la oportunidad de la decisión, sino, simplemente, sobre su constitucionalidad. La gente no es infalible desde el punto de vista jurídico, las leyes referendarias no tienen, entonces, que ser sacralizadas. En consecuencia, el juez constitucional debería poder controlarlas.”.

20 Sobre la cuestión, criticando la llamada “soberanía del pueblo” FATIN-ROUGE STÉFANINI argumenta que “Por otro lado, en la época en la cual las teorías absolutistas de ROUSSEAU, SIEYÈS y el mismo SCHMITT fueron desarrolladas, la soberanía del pueblo era más un objetivo que una realidad. Durante muchos años, después de la revolución, las asambleas fueron sacralizadas, puesto que ellas ilustraban el final del absolutismo monárquico. Posteriormente, el sistema de la democracia exclusivamente representativa se debilitó; los procesos de democracia directa fueron introducidos, a fin de controlar la acción de los representantes. La decisión popular era considerada como justa y sabia, y el principio de la soberanía del pueblo conoció sus horas de gloria. Sin embargo, en nuestros días, esta última no puede ser, simplemente, tomada como un poder absoluto e ilimitado, al punto que permitiría a la gente actuar de manera arbitraria. [...]”.FATIN-ROUGE STÉFANINI, Marthe (2004: 296).

21 LUCIANI citado por FATIN-ROUGE STÉFANINI, Marthe (2004: 296).

*demás gobernantes, dominada por el estatuto que la Constitución le impone a los agentes de ejercicio del poder.”<sup>22</sup>.*

Lo dicho hasta ahora parece conducir, inexorablemente, a diversas conclusiones respecto de nuestra jurisprudencia constitucional, pues esta confunde las nociones de soberanía y limitación del poder, lo cual es incongruente desde el punto de vista argumental, y parece haber vaciado por completo el núcleo del principio de supremacía constitucional. En ese sentido, es preciso recordar la sentencia 2007-09469 de las 10:00 horas de 3 de julio de 2007, de la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, en la que se consideró:

***“III.- Sobre la improcedencia de revisar los vicios legislativos de procedimiento.***

*En lo que respecta al procedimiento seguido en el caso concreto, es evidente que al haberse suspendido el trámite legislativo en razón de la convocatoria que realizará el Tribunal Supremo de Elecciones donde la ciudadanía decidirá la aprobación o rechazo del proyecto en consulta, no debe esta Sala entrar a revisar las actuaciones llevadas a cabo en el seno de la Comisión de Asuntos Internacionales y Comercio Exterior de la Asamblea Legislativa y en general durante el procedimiento legislativo abandonado. Nótese que la voluntad de la Asamblea Legislativa no se ha manifestado, pues al no haberse aprobado el proyecto en primer debate lo único que existe en cuanto a procedimiento, es lo relativo a las actuaciones preliminares de la Comisión, sin que el Plenario haya acogido dichas actuaciones. Por tal razón, cualquier eventual vicio existente en el seno de la Comisión podría ser enmendado durante la discusión en el Plenario si ésta se llegara a dar. Por ello, la posibilidad de revisar el procedimiento queda reservada únicamente en el caso de que el referéndum que se realizará no logre alcanzar el porcentaje requerido para ser vinculante, y en consecuencia, la discusión retorne al trámite legislativo, pues en este caso se encuentra prevista la consulta preceptiva ante la Sala una vez aprobado en primer debate. A pesar de lo anterior, tal como se indicó, esta Sala no desconoce que también el pueblo como soberano debe someterse a la Constitución Política, y es por ello que aun frente a la existencia de una consulta popular esta Sala no pierde su competencia para realizar el respectivo control de constitucionalidad. Por esta razón, en la presente consulta se analizarán únicamente los temas de fondo consultados, sin embargo, en lo que respecta al procedimiento, la Sala no encuentra nada que revisar, pues esa posibilidad no existe desde el momento en que se abandona el trámite legislativo. Por supuesto, que ello no enerva la posibilidad, de que este*

22 BURDEAU, citado por FATIN-ROUGE STÉFANINI, Marthe (2004 : 81).

*Tribunal revise el procedimiento llevado a cabo en el caso de que el referéndum convocado no logre alcanzar el porcentaje requerido para ser vinculante, y en consecuencia, la discusión retorne al trámite legislativo, pues en este caso se encuentra prevista la consulta preceptiva ante la Sala una vez aprobado en primer debate. ”*

Lo primero que se debe anotar respecto de ese fallo es que el trámite legislativo no se suspendió, tampoco se abandonó. Lo que sucedió fue que, en realidad, el plenario de la Asamblea Legislativa decidió que el Tratado de Libre Comercio entre Centroamérica, República Dominicana y Estados Unidos de América debía continuar su tramitación ante el pueblo, que, en un referéndum, decidiría si este se aprobaba o improbaba. Sostener una posición contraria tendría la importante consecuencia práctica de calificar al referéndum como una vía inepta para continuar el trámite legislativo, no pudiendo generar efectos jurídicos. Claro está que el mecanismo produce efectos, justamente, porque el propio artículo 105 de la Constitución Política lo incluye como una de las formas de finalizar el camino seguido por una propuesta de ley. En este caso, lo único que varía es que el órgano que termina decidiendo y ejerciendo la potestad de legislar es el pueblo directamente, no sus representantes, y el pueblo actúa, como se explicará en la siguiente sección, como un poder constituido, es decir, como un órgano legislativo<sup>23</sup>. En ese caso lo que sucedió fue que la Asamblea Legislativa, como producto de una gestión del Poder Ejecutivo, nada más, trasladó la responsabilidad de tomar la decisión final, sobre el Tratado de Libre Comercio entre Centroamérica, República Dominicana y Estados Unidos de América, al pueblo. Esta última fue, precisamente, la voluntad de la Asamblea, que el colegio electoral tuviera la última palabra respecto de ese tratado.

Por otro lado, las afirmaciones de la mayoría de la Sala en el sentido de que “... no debe esta Sala entrar a revisar las actuaciones llevadas a cabo en el seno de la Comisión de Asuntos Internacionales y Comercio Exterior de la Asamblea Legislativa y en general durante el procedimiento legislativo abandonado...,” que “...la posibilidad de revisar el procedimiento queda reservada únicamente en el caso de que el referéndum que se realizará no logre alcanzar el porcentaje requerido para ser vinculante...”, y que “...en lo que respecta al procedimiento, la

---

23 No obstante, en un planteamiento ligeramente distinto, AUER afirma que “[...] la democracia, sobre todo referendaria, confiere al cuerpo electoral la calidad de órgano del Estado, la gente que elige, que “toma la iniciativa” y que vota, debe, así, ser considerada como una especie de “cuarto poder” separado de los otros tres. Este tiene una composición particular y funciona a su manera; este tiene competencias propias, las cuales, su ejercicio, lo ponen, inevitablemente, en relación con otros órganos.”. AUER citado por FATIN-ROUGE STÉFANINI, Marthe (2004 : 83). Sin embargo, cabe agregar que no hay duda sobre la condición de poder constituido que ostenta el pueblo o el colegio electoral cuando acude a las urnas para decidir, en referéndum, sobre una propuesta de ley ordinaria.

*Sala no encuentra nada que revisar...*", vacían el núcleo, o contenido esencial, del principio de la supremacía de la Constitución. Como se vio, ese principio impone, por igual, el respeto de las formas y de los contenidos del Texto Fundamental. Esto debido a que, solo si una norma se dicta con apego a lo dispuesto por la Constitución (en lo referente al órgano que la decreta, que debe ser diseñado por el propio Texto Fundamental, fijando su composición, competencia y el procedimiento que debe seguir), será válida y vinculante<sup>24</sup>. Nótese que, en el caso de nuestra única experiencia referendaria, para lo que, al fin y al cabo, el Tribunal Supremo de Elecciones convocó al pueblo a las urnas fue para que concurriera

*"[...] 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?"**."<sup>25</sup>.*

Entonces, la tramitación tenía que ser revisada, pues en esta se pudo haber incurrido en vicios de procedimiento, sobre todo, en la comisión legislativa. Véase la adecuada interpretación del Tribunal Supremo de Elecciones en el sentido de que el pueblo tomaba el asunto en el estado alcanzado en la tramitación legislativa. En este sentido, con total acierto, los magistrados de la Sala Constitucional ARMIJO SANCHO y CRUZ CASTRO, en su voto salvado a la sentencia 2007-09469, sostuvieron que el trámite del referéndum puede ser controlado en virtud del principio de supremacía constitucional.

Si el procedimiento es tan importante, como el contenido de una propuesta de ley, en un Estado Democrático de Derecho, en virtud del principio de supremacía constitucional, la mayoría de la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, al rehusarse a controlar el procedimiento seguido por el proyecto que se pretendía someter a referéndum, vació ese

24 GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo (1983: 49).

25 Decreto del Tribunal Supremo de Elecciones número 13-2007 de 12 de julio de 2007, Decreto de convocatoria al referéndum, publicado en La Gaceta número 139 de 19 de julio de 2007.

principio en uno de sus contenidos medulares. La primer consecuencia práctica que se sigue, de esa decisión, es que, en materia referendaria, no importa qué tan inconstitucional y violatoria de los principios democrático, pluralista y de respeto de las minorías haya sido la tramitación de un proyecto, esta no será analizada por la Sala, pues, en materia de procedimiento, no existe “...nada que revisar...”.

La otra consecuencia que se sigue de esa -inconsistente con el Estado Democrático de Derecho, y con el principio de supremacía constitucional- postura es que la Sala Constitucional se autoimpidió, o autoeliminó la posibilidad de detener y hacer retrotraer, con motivo de analizar una consulta previa de constitucionalidad, un proyecto cuyo trámite fuera abiertamente inconstitucional, y que sea sometido a referéndum. En efecto, en materia de consultas legislativas de constitucionalidad, la Ley de la Jurisdicción Constitucional dispone, claramente, en su artículo 101, que “*El dictamen de la Sala sólo será vinculante en cuanto establezca la existencia de trámites inconstitucionales del proyecto consultado.*”. Por ende, su criterio nunca será vinculante cuando encuentre inconstitucionalidades en el contenido, y, en el caso del referéndum, según la sentencia 2007-09469, la Sala Constitucional solo revisa el contenido. Entonces, una propuesta referendaria podría ser [¡absolutamente y absurdamente!] inconstitucional, procedimental y sustancialmente; sin embargo, la Sala no podría, con sus criterios actuales, revisar el proyecto en cuanto al trámite seguido, y en cuanto al contenido del plan, su opinión no vinculará a ningún órgano (por supuesto, tampoco al pueblo), por lo que, si el Tribunal Supremo de Elecciones decide organizar el referéndum, la ciudadanía podría aprobar una norma contraria al Derecho de la Constitución, la cual solo desaparecería del ordenamiento si fuera impugnada y sometida al control *a posteriori*. Este control, por cierto, solo es admitido, expresamente, por los magistrados ARMIJO SANCHO y CRUZ CASTRO.

Así, piénsese, por ejemplo, en un plan de ley que proponga la eliminación del sistema de seguro social; no obstante, no se toque, para nada, las cuestiones relativas a pensiones, supóngase que ese plan se hubiera tramitado sin consultar, o estuviera en una fase en que aún no se hubiera consultado a la Caja Costarricense de Seguro Social, y de un momento a otro la Asamblea Legislativa decide someterlo a referéndum. Este padecería, al menos así se juzga, un vicio muy grosero de procedimiento, pues no se habría realizado la consulta que ordena el artículo 190 de la Constitución Política, y la Sala, con su actual criterio del control de las normas sometidas a referéndum, no podría, ni siquiera, juzgar ese vicio, menos aún tendría la posibilidad de detener el proyecto, y ordenar su retroacción para que se llevara a cabo la consulta respectiva. Lo mismo podría suceder con proyectos que afecten a cualquier

institución autónoma, al Poder Judicial, al Tribunal Supremo de Elecciones, o a cualquiera de las universidades estatales.

Del principio de supremacía constitucional, derivan, directamente, la jerarquía de fuentes del derecho o jerarquía de normas, y el principio de regularidad jurídica. La jerarquía de fuentes implica, *grosso modo*, que en un ordenamiento jurídico las disposiciones no se encuentran en un plano horizontal, sino que, más bien, están ubicadas verticalmente -o piramidalmente sostendría Kelsen-, por lo tanto, aquellas que se encuentran en un nivel inferior deben respetar, procedimental y sustancialmente, todas las que estén en un plano superior. Mientras, el principio de regularidad jurídica implica que una norma sólo será válida, vinculante y eficaz si ha sido decretada por el órgano que en una determinada composición es competente para hacerlo y siguiendo el procedimiento dispuesto para ese fin<sup>26</sup>. Lo dicho respecto de esas dos cuestiones permite derivar una conclusión, y es que una norma, mientras no se oponga a ninguna superior en el sistema de jerarquía de fuentes, y se haya dictado en apego al principio de regularidad jurídica, puede oponerse, modificar, eliminar o complementar una norma de su mismo rango.

En el caso de una norma que es parte del ordenamiento, y fue incorporada a este a través de un referéndum, sucede, exactamente, lo mismo. Esta, en virtud de los principios de supremacía de la Constitución, regularidad jurídica y respeto al sistema de jerarquía de fuentes, debe ser aprobada siguiendo el trámite correspondiente y debe, además, respetar las normas de jerarquía superior<sup>27</sup>. Sin embargo, esa norma puede ser, también, modificada, eliminada o complementada por otra del mismo rango, tanto por el pueblo, como por el legislador. Claro, siempre que el segundo no pretenda, en un plazo excesivamente corto, vaciar la voluntad del pueblo<sup>28</sup>. Ahora, en nuestro sistema de Derecho positivo, ni el constituyente ni el legislador previeron vedas temporales; a pesar de ello, se puede interpretar que, para preservar, por algún lapso razonable, la voluntad del pueblo, estas existen, pero, se reitera, solo por algún periodo razonable, luego el legislador parlamentario podría manipular lo decidido por el legislador referendario. Así se entiende en las jurisdicciones constitucionales con una mayor experiencia

26 GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo (1983: 49).

27 Muy adrede no se dice nada del órgano competente, es obvio que es el pueblo, sea como legislador (poder constituido) o como constituyente (poder constituyente).

28 En este sentido se ha explicado que *“En Italia y en algunos estados [norte]americanos, se estableció un principio de “prelación legislativa” (“préemption législative”), a fin de evitar una usurpación bastante importante del poder legislativo sobre los poderes del pueblo, que conduciría, necesariamente, al descrédito del primero que obtiene su legitimidad del segundo. La prelación legislativa significa que la materia que fue objeto de una iniciativa popular o de un referéndum cae en el dominio reservado, exclusivamente, a las competencias del pueblo. La mayor parte del tiempo la reserva legislativa del pueblo solo es temporal. [...]”*. (El destacado se suplió). FATIN-ROUGE STÉFANINI, Marthe (2004, p. 105).



en el tema<sup>29</sup>. No obstante, en nuestro país, ni bien había transcurrido un año desde que el pueblo había aprobado un texto determinado para el Tratado de Libre Comercio entre Centroamérica, República Dominicana y Estados Unidos de América, cuando la Asamblea Legislativa ya estaba modificando y aprobando enmiendas a este, lo cual hizo mediante la Ley de Aprobación de Varias Enmiendas al Tratado de Libre Comercio República Dominicana-Centroamérica-Estados Unidos. Aprobación del Protocolo de Adiciones en Materia de Acumulación Textil al Tratado de Libre Comercio entre Costa Rica y México, número 8664, del 03 de septiembre de 2008, publicada en La Gaceta número 177 del 12 de septiembre de 2008. Esta situación ni siquiera se la planteó la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia al resolver la consulta preceptiva de constitucionalidad que se formuló en torno a esa norma, cuando aún era un proyecto de ley.

Lo dicho hasta ahora sirve para afirmar que una norma sometida a referéndum, a pesar de que goza de una superlegitimidad o plusvalía política, por haber sido la decisión adoptada por más personas que las que conforman una Asamblea Legislativa<sup>30</sup>, no goza de un mayor valor jurídico, porque esa disposición sometida a referéndum es, justa y solamente, una norma jurídica, que se inserta dentro de la jerarquía de fuentes del ordenamiento jurídico, que debe cumplir el principio de regularidad jurídica, y que, por encima de todo, debe ajustarse al Texto Constitucional, en virtud del principio de supremacía de la Constitución.

29 El Consejo Constitucional francés, la Corte Constitucional italiana, y diversas jurisdicciones estatales norteamericanas. Sobre el punto se puede consultar a FATIN-ROUGE STÉFANINI, Marthe (2004, ps. 95 y ss).

30 Las normas que se votan favorablemente por el pueblo en un referéndum, en ocasiones, ni siquiera alcanzan la mayoría del padrón electoral, menos aún la de todo el pueblo, así, nótese que, en el caso del proceso de referéndum sobre el Tratado de Libre Comercio entre Centroamérica, República Dominicana y Estados Unidos de América, el padrón electoral estaba compuesto por 2.654.627 personas, de estas, fueron a votar 1.572.684 personas (un 59,24% del padrón), mientras que dejaron de hacerlo 1.081.943 personas (un 40,76%), votaron por el "Sí" al tratado 805.658 personas (un 30,35% en relación con el total del padrón, y 51,23% en relación con las personas que fueron a votar), y por el "No" al tratado votaron 756.814 personas (un 28,51% en relación con el total del padrón, y 48,12% en relación con las personas que fueron a votar). Datos en: <[>, página consultada el 1° de marzo de 2009.](http://www.tse.go.cr/pdf/res_eje_informe2007.pdf?zoom_highlight=refer%E9ndum#search=)

## II. UNA PROPUESTA PARA UNA DISTINCIÓN ENTRE LAS COMPETENCIAS DE CONTROL DE LA SALA CONSTITUCIONAL DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA Y DEL TRIBUNAL SUPREMO DE ELECCIONES EN EL CASO DE LAS NORMAS SOMETIDAS A REFERÉNDUM EN COSTA RICA

*“La despolitización que la teoría pura del derecho exige, se refiere a la ciencia del derecho: no a su objeto, el derecho. El derecho no puede ser separado de la política, pues es esencialmente un instrumento de la política. Tanto su creación como su aplicación son funciones políticas, es decir, funciones determinadas por juicios de valor.”.*

KELSEN

Lo sostenido hasta ahora en este trabajo, permite proponer un criterio que permita realizar un estricto control de constitucionalidad del procedimiento seguido por las normas sometidas a referéndum en nuestro país, sin que ello implique una invasión de competencias por parte de la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia en las del Tribunal Supremo de Elecciones, y que tampoco signifique una confiscación -en los términos de FATIN-ROUGE STÉFANINI- de la soberanía popular. Sería, nada más, el criterio que se propone, un medio para ejecutar la defensa de los principios de supremacía de la Constitución, de eficacia normativa inmediata y directa de esta y de eficacia de la garantía jurisdiccional de la Norma Suprema.

En buena parte, este criterio viene sustentado por la necesidad de defender el Estado Democrático de Derecho y de preservar su continuidad; pero, además, por la obligación de hacer avanzar el referéndum, para que, a través de él, se adopten decisiones conscientes e informadas y no pasionales. La idea, en suma, es evitar que este instrumento se convierta en un mecanismo de legitimación o desviación del poder.

### 1. ***Efectos o consecuencias incontrolables en razón de sus consecuencias estrictamente electorales***

De acuerdo con lo que se ha dicho, y tomando como punto de partida la acertada clasificación hecha por los magistrados ARMIJO SANCHO y CRUZ CASTRO en su voto salvado a la sentencia 2007-09469 de la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, quienes afirman que el referéndum contiene actos que, por su función, se pueden clasificar en estrictamente electorales y estrictamente legislativos, se propone los segundos puedan ser sometidos al control



de constitucionalidad. No obstante, igualmente, se plantea un ligero ajuste, este consistiría en entender que lo incontrolable no son los actos, sino las consecuencias o los efectos que de ellos deriven. Así, las consecuencias o los efectos estrictamente electorales que deriven de cualquier acto dentro del procedimiento referendario, escaparían al control de la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, esto de acuerdo con el contenido del artículo 103 de la Constitución Política.

Los actos cuyas consecuencias sean estrictamente electorales escaparían al control de la Sala, sin importar el órgano que los dicte, es decir, sin interesar si el órgano del cual ellos dimanen son el Tribunal Supremo de Elecciones o cualquier otro, pues estas cuestiones estarían dentro de la competencia exclusiva y excluyente del Alto Órgano Electoral, sin que el Tribunal Constitucional tenga potestad ni competencia para conocer de ellos.

Estos efectos tienen que ver con la autorización, dirección, organización, fiscalización y escrutinio del sufragio ciudadano en un asunto que resulta de relevancia para la vida política nacional. Ese voto implicará, por cierto, la improbación, aprobación o derogación de una norma jurídica, de acuerdo con la regulación que tiene en nuestro ordenamiento el referéndum.

Tales efectos o consecuencias escapan al control de la Sala Constitucional, debido a que la tarea de velar por su conformidad con el ordenamiento está, como se ha explicado, asignada al Tribunal Supremo de Elecciones, regla que no admite excepciones o, al menos, parece no admitirlas si se observa el contenido del artículo 103 de la Constitución Política.

Ahora, en nuestro país, podríamos entender que son consecuencias o efectos estrictamente electorales, derivados de actos dictados o conductas adoptadas dentro de un proceso referendario, las siguientes:

- La autorización para recolectar firmas en el marco de un referéndum ciudadano.
- La determinación que haga el Tribunal Supremo de Elecciones de la procedencia del referéndum, en virtud de que las firmas recolectadas, tratándose de uno ciudadano, alcanzaron el 5% del padrón electoral que exigen la Constitución Política y la Ley sobre Regulación del Referéndum.
- La convocatoria a referéndum que hagan las dos terceras partes de los miembros de la Asamblea Legislativa, en el marco de uno a iniciativa del Poder Legislativo. En este sentido, es al Tribunal Supremo de Elecciones al que le compete determinar si se recogieron los votos necesarios para alcanzar esos dos tercios y convocar el referéndum.

- La convocatoria a referéndum que haga la mayoría absoluta de los miembros de la Asamblea Legislativa al votar la gestión propuesta por el Poder Ejecutivo, en el marco de uno por gestión de este Poder de la República. De nuevo, es al Tribunal Supremo de Elecciones al que le compete determinar si votaron los diputados necesarios para alcanzar la mayoría absoluta de los miembros de la Asamblea Legislativa.
- El llamamiento que el Tribunal Supremo de Elecciones haga al pueblo para que concurra a las urnas a pronunciarse sobre una norma jurídica sometida a referéndum.
- El señalamiento de la fecha para celebrar el referéndum.
- La fijación del horario para la recepción de votos.
- Las prohibiciones o limitaciones que el Tribunal Supremo de Elecciones entienda que existen dentro de un procedimiento referendario, concernientes a la participación del Estado en la campaña referendaria, a los aportes económicos a los movimientos enfrentados, a la publicidad que se pretenda difundir en los días previos al referéndum, a la difusión de encuestas y a las concentraciones públicas de personas.
- El traspaso de la Fuerza Pública al Tribunal Supremo de Elecciones.
- La integración de las juntas receptoras de votos que hace el Tribunal Supremo de Elecciones, generalmente, en su decreto de convocatoria a votar.
- La declaratoria del resultado del escrutinio de los votos en el marco del referéndum.

## 2. *El órgano competente para ejercer el control de constitucionalidad*

En nuestro país, al interpretar las normas que regulan el funcionamiento de la jurisdicción constitucional, las labores que desempeña la justicia constitucional, y, sobre todo, la tarea del control de constitucionalidad; la jurisprudencia ha entendido que existe un control de constitucionalidad concentrado en un grado máximo<sup>31</sup>, pues es un único órgano el encargado de llevar adelante esas funciones. En efecto, los artículos 10 de la Constitución Política; y 1, 2

31 Véase en ese sentido la sentencia 1995-01185 de las 14:33 horas de 2 de marzo de 1995, de la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia.

inciso b)<sup>32</sup>, 3 y 7 de la Ley de la Jurisdicción Constitucional, le atribuyen tales competencias, de manera exclusiva, a la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia.

Ese control de constitucionalidad la Sala lo puede llevar a cabo de manera previa *-a priori-* o de forma posterior *-a posteriori-*. No obstante, existen algunos actos que escapan por completo al control de la Sala, y como ya se dijo, las consecuencias o efectos estrictamente electorales que deriven de los actos dictados o las conductas adoptadas dentro de un procedimiento referendario, sean realizados o no por el Tribunal Supremo de Elecciones, son, por completo, incontrolables por la Sala, pues existe una veda dispuesta en los numerales 103 de la Constitución Política; y 30 inciso d) y 74 de la Ley de la Jurisdicción Constitucional. Aquí nace la dificultad en el referéndum, pues qué es lo que se puede entender como una consecuencia o un efecto estrictamente electoral de un acto o conducta adoptada en el marco del ejercicio del mecanismo de democracia directa bajo estudio, sin importar quién haya ejecutado la conducta. Se estima que el artículo 102 inciso 9), de la Constitución Política ofrece una guía apropiada, pues ya vemos que serían consecuencias o efectos estrictamente electorales aquellos que están destinados a *“Organizar, dirigir, fiscalizar, escrutar y declarar los resultados de los procesos de referéndum.”*<sup>33</sup>.

Ahora bien, lo dicho hasta ahora en esta sección y lo sostenido en la anterior, plantean una interrogante: ¿cuáles actos se pueden impugnar ante la Sala Constitucional? Al respecto, se retoma el criterio sostenido por los magistrados ARMIGO SANCHO y CRUZ CASTRO en su voto salvado a la sentencia 2007-09469 de la Sala Constitucional, donde los juristas sostuvieron que:

*“XIII.- A mayor abundamiento, es claro que el proceso de referéndum, contiene una doble vertiente o naturaleza, pues por un lado involucra **la potestad del***

32 El contenido de este artículo sin duda alguna que le otorga total competencia a la Sala sobre las normas sometidas a referéndum al disponer:

*“Artículo 2. Le corresponde específicamente a la jurisdicción constitucional:*

*[...]*

*b) Ejercer el control de la constitucionalidad de las normas de cualquier naturaleza y de los actos sujetos al Derecho Público, así como la conformidad del ordenamiento interno con el Derecho Internacional o Comunitario, mediante la acción de inconstitucionalidad y demás cuestiones de constitucionalidad.”* (El énfasis se suplió).

33 A este respecto SOBRADO GONZÁLEZ sostiene: *“a) Competencia de Tribunal Supremo de Elecciones: A éste le corresponde “Organizar, dirigir, fiscalizar, escrutar y declarar los resultados de los procesos de referéndum”. La jurisprudencia electoral ha precisado que dicha competencia comprende su atribución de constatar, como cuestión de admisibilidad, la observancia de las indicadas restricciones materiales y de las de corte temporal [...].”* SOBRADO GONZÁLEZ, Luis Antonio (2007, p. 6). En esa misma ponencia el magistrado SOBRADO GONZÁLEZ sostiene que el referéndum tiene un carácter electoral. Se estima que esa afirmación es, parcialmente, correcta, pues este mecanismo, por un lado, sin duda alguna, tiene una clara vertiente electoral, pues implica el ejercicio del sufragio en el marco de una decisión política tomada por el pueblo. Pero, también, tiene una clara vertiente legislativa y normativa, pues el referéndum lo que pretende es que el pueblo apruebe, impruebe o derogue una propuesta normativa.

*pueblo aprobar o derogar leyes y hacer reformas parciales de la Constitución Política (función estrictamente legislativa) y, por otro, el ejercicio del sufragio (función estrictamente electoral), mientras que el artículo 102 inciso 9) de la Constitución Política le asigna al Tribunal Supremo de Elecciones la facultad de “9) Organizar, dirigir, fiscalizar, escrutar y declarar los resultados de los procesos de referéndum. No podrá convocarse a más de un referéndum al año; tampoco durante los seis meses anteriores ni posteriores a la elección presidencial. Los resultados serán vinculantes para el Estado si participa, al menos, el treinta por ciento (30%) de los ciudadanos inscritos en el padrón electoral, para la legislación ordinaria, y el cuarenta por ciento (40%) como mínimo, para las reformas parciales de la Constitución y los asuntos que requieran aprobación legislativa por mayoría calificada”*

*Además de las otras funciones que le encomienda expresamente la Ley N°8492 de 23 de febrero de 2006; de ahí que **las decisiones que adopte el Tribunal Supremo de Elecciones en esta materia eventualmente pueden ser objeto de control a través de sus distintas modalidades, siempre que el acto adoptado no constituya función estrictamente electoral**, todo lo cual deberá ser examinado por la Sala en el caso concreto, quien tiene la potestad para resolver sobre su propia competencia (artículo 10 de la Constitución Política y 7° de la Ley de la Jurisdicción Constitucional).” (El destacado se suplió).*

De tal forma, se puede concluir que, en el caso de una norma sometida a referéndum, la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia será el órgano competente para ejecutar el control de constitucionalidad de todos aquellos actos o conductas que no impliquen el ejercicio de funciones estrictamente electorales por parte del Tribunal Supremo de Elecciones; de la misma forma, la Sala, tampoco, podrá controlar las consecuencias y efectos estrictamente electorales que deriven de los actos dictados dentro de un procedimiento referendario. Entonces, de acá se sigue que la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia sí tendrá la potestad de controlar los actos estrictamente legislativos dictados dentro del procedimiento referendario, e, incluso, las consecuencias y efectos de carácter estrictamente legislativo que deriven de los actos del Alto Órgano Electoral. Lo anterior debido a que, en nuestro país, el máximo intérprete de la Constitución y el encargado de velar por la supremacía y eficacia normativa del Texto Supremo es la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia.

Ahora bien, puede surgir la inquietud, acerca de cómo determinar, dentro de un proceso de referéndum, bajo cuáles circunstancias un acto, efecto o consecuencia es estrictamente electoral. La primera respuesta que surge es que, sin duda, se requiere una interpretación de

la Constitución Política por parte de ambos órganos (el electoral y el constitucional), y, sobre todo, por parte de la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, por ser la encargada de velar por la supremacía del Texto Fundamental. Pero, no se debe olvidar, esa interpretación es realizada por seres humanos de carne y hueso. Entonces, lo que se puede exigir, para que ellos resuelvan de la manera más adecuada<sup>34</sup> posible, es que estos tengan un apropiado conocimiento de la teoría y el Derecho de la Constitución; que, además, manejen de manera apropiada las bases teórico-científicas, y los instrumentos de carácter positivo que regulan el Derecho Electoral; que sean personas con un enorme talante jurídico, abonado por su excelente formación académico-profesional; y que sean jueces independientes, objetivos e imparciales. Si se reúnen esas características, la interpretación de qué es un acto, una consecuencia o un efecto estrictamente electoral (en el tanto se trate del ejercicio del sufragio) o legislativo (en el tanto se trate de encaminar un procedimiento de producción normativa), teniendo a la vista el contenido de la Constitución Política, no presentará mayores dificultades y de seguro será aceptada sin mayores cuestionamientos.

### III. CONCLUSIONES

En nuestro país, si nos atenemos a los criterios de la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, el control se reduce al contenido de la norma que se pretende someter a referéndum y, debido a que no se admite expresamente la posibilidad de un control *a posteriori*, esta postura, implica que, según la mayoría de los integrantes de la Sala, el procedimiento seguido, por una norma llevada a referéndum, no puede ser controlado. Lo anterior, sin reparar en que el trámite puede violentar, de manera flagrante, el Derecho de la Constitución.

Esa postura, por cierto, implica un vaciamiento del principio de supremacía constitucional, pues este exige que las normas sean promulgadas respetando el contenido y procedimientos que impone la Constitución Política. Sin embargo, en el caso de las normas sometidas a referéndum, la Sala entiende que no tienen por qué acatar el trámite exigido por el Texto Supremo.

En virtud del principio de supremacía de la Constitución, no queda ninguna duda de que los tribunales constitucionales pueden controlar las normas sometidas a referéndum, sobre todo, cuando se trata, simplemente, de una ley ordinaria, aunque una reforma constitucional puede, también, ser revisada.

---

34 Hágase notar que muy adrede **NO** se utiliza el calificativo de correcto.

Lo cierto es que el procedimiento referendario implica la producción de actos o conductas cuyos efectos pueden ser estrictamente legislativos, o estrictamente electorales. Estos últimos, en nuestro país, son incontrolables por la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, debido a que el encargado de velar por la conformidad de ellos con la Constitución, en única instancia, es el Tribunal Supremo de Elecciones, con una competencia exclusiva y excluyente. Sin embargo, los primeros pueden ser controlados por la Sala, sin importar el órgano que hubiera dictado el acto que acarreó tales consecuencias, es decir, se debe examinar la materialidad del efecto producido, y no conformarse con revisar el autor de la conducta de la cual se desprende la consecuencia.

#### IV. LITERATURA CONSULTADA

##### Libros:

FATIN-ROUGE STÉFANINI, Marthe. **Le contrôle du référendum par la justice constitutionnelle**. París: Economica-Presses universitaires d'Aix-Marseille, 2004.

GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo. **La Constitución como norma y el Tribunal Constitucional**, 3ª ed. Madrid: Civitas, 1983.

KELSEN, Hans. **La Teoría Pura del Derecho**, 2ª ed. México D.F.: Editora Nacional, 1974.

LOEWENSTEIN, Karl. **Teoría de la Constitución**. Barcelona: Ariel, 1983.

MOLAS BATLLORI, Isidre. **Derecho Constitucional**. Madrid: Tecnos 1998.

MUÑOZ MACHADO, Santiago. **Constitución**. Madrid: Iustel, 2004.

PATIÑO CRUZ, S. y OROZCO SOLANO, V. **La inconstitucionalidad por omisión**. San José: Investigaciones Jurídicas S.A., 2004.

##### Artículos de anuarios:

ARMIJO SANCHO, Gilbert. *Conflictos entre la Sala Constitucional y la Asamblea Legislativa*. En: **Anuario de Derecho Constitucional Latinoamericano 2007**, tomo I: 15-36. Montevideo: Konrad-Adenauer-Stiftung, 2007.



#### Artículos de revistas:

ARAGÓN REYES, Manuel. *Sobre las nociones de supremacía y supralegalidad constitucional*. En: **Revista de Estudios Políticos**, (50):9-30, (marzo-abril, 1986).

SOBRADO GONZÁLEZ, Luis Antonio. "Primera experiencia de referéndum en Costa Rica: regulación y alcances". En: **Revista Digital de Derecho Electoral, Tribunal Supremo de Elecciones**, N° 4, Segundo Semestre, 2007. ([http://www.tse.go.cr/revista/art/4/sobrado\\_num4\\_2.pdf](http://www.tse.go.cr/revista/art/4/sobrado_num4_2.pdf)). Visita: 16 de mayo de 2008.

#### Trabajos finales de graduación:

HESS HERRERA, Ingrid. **Relaciones Políticas y Jurídicas entre la Sala Constitucional y la Asamblea Legislativa**. Tesis de Graduación para optar por el grado de Licenciatura en Derecho, Campus Rodrigo Facio: Universidad de Costa Rica, 1993.

OROZCO SOLANO, Víctor. **La fuerza normativa de la Constitución frente a las normas preconstitucionales**. Tesis de Graduación para optar por el grado de Master sobre Justicia Constitucional, Campus Rodrigo Facio: Universidad de Costa Rica, 2009.

#### Sitios web:

RUEDA LEAL, Paul (2007). "Sorpresas legales". Tomado de: [[http://www.nacion.com/ln\\_ee/2007/mayo/01/opinion1080378.html](http://www.nacion.com/ln_ee/2007/mayo/01/opinion1080378.html)], 23 de marzo de 2009.





## Elecciones en España al Parlamento Europeo: unos comicios en clave nacional

Gema Sánchez Medero\*  
Rubén Sánchez Medero\*\*

Nota del Consejo Editorial

**Recepción:** 28 de junio de 2009.

**Revisión, corrección y aprobación:** 27 de julio de 2009.

**Resumen:** Las elecciones europeas celebradas el 7 de junio de 2009 han venido a confirmar una tendencia que parece estar manifestando en Europa en los últimos años, la implantación y consolidación de los gobiernos de centro-derecha. En España, estas elecciones han supuesto una revalida para el gobierno del PSOE y de su líder José Luis Rodríguez Zapatero. Por esta razón, a lo largo de este artículo hemos analizado los resultados de las elecciones europeas, con el fin de comprobar cuál es la tendencia imperante en Europa y cuáles han sido las variables que han determinado estos comicios. Pero, además, hemos estudiado los resultados de las mismas en España pero prestándoles atención en clave nacional.

**Palabras clave:** Elecciones / Desafección política / Unión Europea / Parlamento Europeo / Abstencionismo / España.

**Abstract:** The European Elections, celebrated on June 7th, 2009, have confirmed a tendency which seems to be manifesting in Europe during the last years; the implantation and consolidation of Middle-Right governments. In Spain, these Elections have meant a revalidation for the Spanish Socialist Party's government (Partido Socialista Obrero Español -PSOE), and for its leader, José Luis Rodríguez Zapatero. Therefore, along this article, we have analyzed the European Elections results, in order to verify which the ruling tendency in Europe is and which have been the variables that have determined these elections. On the other hand, we have also studied said results in Spain but from a national key perspective.

**Keys words:** Elections / Political disaffection / European Union / European Parliament / Abstentionism / Spain.

\* Doctora en Ciencias Políticas por la Universidad Complutense de Madrid. Profesora Titular Interina de la Universidad Complutense de Madrid. Ha publicado distintos artículos sobre cuestiones electorales: "PP & CDS. Pactos y Alternativas de Gobierno de Centro-Derecha en 1989", "¿Qué sucedió el 2 de diciembre de 2007 en Venezuela?", "¿Quién ganó las elecciones autonómicas y municipales celebradas el 27 de mayo de 2007 en España?", "El centro mató a la izquierda", "Las elecciones autonómicas en España: Galicia y País Vasco, un análisis pormenorizado de los comicios del 1 de marzo de 2009", "Tramas y clanes en el Partido Popular", "Marejadas y tormentas: El PP ante su Congreso", etc. [gsmedero@cps.ucm.es](mailto:gsmedero@cps.ucm.es)

\*\* Licenciado en Ciencias Políticas y de la Administración por la Universidad Complutense de Madrid. Doctorando del Departamento de Ciencia Política y de la Administración. Profesor Ayudante de la Universidad Carlos III de Madrid. Coordinador del Magíster 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", "El centro mató a la izquierda", "Una respuesta serena a los detractores del Informe sobre Inmigración en España", "¿Quién ganó las elecciones autonómicas y municipales celebradas el 27 de mayo de 2007 en España?", "Las elecciones autonómicas en España: Galicia y País Vasco, un análisis pormenorizado de los comicios del 1 de marzo de 2009", etc. [rsmedero@polsoc.uc3m.es](mailto:rsmedero@polsoc.uc3m.es)

Entre el 4 y el 7 de junio de 2009<sup>1</sup>, cerca de 375 millones de ciudadanos europeos de 27 países estaban llamados a las urnas para, que bajo el fantasma de la abstención y el examen de la actuación del gobierno ante la crisis, eligieran a sus representantes al Parlamento europeo. La cuestión es que las elecciones europeas siempre se han considerado como unos comicios secundarios, y por tanto, son interpretadas como una oportunidad para premiar o castigar las políticas nacionales, de ahí que todos los partidos políticos rara vez hablan de Europa, sino más bien de lo que está sucediendo en sus respectivos países. Y España no iba ser una excepción a esta situación, es más, seguramente sea uno de los Estados donde este fenómeno se producirá de manera más acuciada. Sólo bastaría con ver las cuestiones sobre las que han girado las campañas electorales de los distintos partidos en estos comicios europeos. Tanto el Partido Popular (PP), como el Partido Socialista (PSOE), incluso la Izquierda Unidad (IU-ICV), han intentado movilizar su electorado en base a unas consignas en clave nacional: si gana el PP se abre las puertas para un posible cambio en España, si gana el PSOE se las cierra y se debilita al contrario ante una más que probable guerra interna en el PP por presentar una alternativa al liderazgo de Mariano Rajoy, e IU-ICV simplemente ha apostado por el voto de castigo al PP y al PSOE. Pero en ningún caso, ni una sola fuerza política, nos han explicado qué han hecho, en estos cinco años, con el voto que les dimos, ni nos han ofrecido un balance del proceso europeo en el que han participado.

Por tanto, está claro se han tratado de unas elecciones europeas sin Europa, donde la confrontación electoral ha estado centrada en las propias expectativas de cada uno de los partidos en liza, de cara a las próximas elecciones generales que tienen previsto celebrarse en el 2012. Por tal motivo, en este artículo hemos decidido analizar los resultados de las elecciones europeas en España en clave nacional y así poder determinar quién ha resultado ser el verdadero ganador de estas elecciones, más allá de las perspectivas cuantitativas que pueden arrojar los resultados de las urnas. Pero también hemos estudiado los resultados que se han producido en el resto de Europa, para determinar qué variables determina el resultado de las mismas, y así saber si estas juegan el mismo papel en España.

---

1 El jueves 4 acudieron a las urnas: Holanda y Gran Bretaña, el viernes 5: Irlanda y República Checa, el sábado 7: Italia, Malta, Chipre, Eslovenia y Letonia, y el domingo 7: Bulgaria, Eslovaquia, Estonia, Hungría, Lituania, Polonia, Alemania, Austria, Bélgica, Dinamarca, España, Finlandia, Francia, Grecia, Luxemburgo, Portugal, Rumania y Suecia.

## I. ¿POR QUÉ LAS ELECCIONES EUROPEAS SON CONSIDERADAS COMO SECUNDARIAS?

El Parlamento Europeo es una de las tres principales instituciones de la Unión Europea (UE) y su papel es el de representar los intereses de los ciudadanos de la Unión. No obstante, es la Asamblea donde se congrega a los representantes de los pueblos de los Estados miembros de la Unión. De ahí que entre sus funciones se encuentren la de aprobar la legislación europea, conjuntamente con el Consejo, ejercer el control democrático de todas las instituciones europeas y ostentar la autoridad presupuestaria, conjuntamente con la Comisión. El problema es que, pese a estas competencias, estamos ante una Asamblea cuyo poder es muy limitado, ya que éste realmente se encuentra en el Consejo y en la Comisión y, por tanto, estamos hablando de unas elecciones que sirven para elegir una Cámara donde realmente no se toman las decisiones que rigen la Unión y, cuando menos, para producir representación pero no para producir gobierno, lo que ha potenciado su carácter de elección secundaria. Además, y a diferencia de otras elecciones secundarias, se trata de unas elecciones de índole supraestatal, que politizan el espacio tradicional de la diplomacia introduciendo la competencia partidista, pero esto no ha impedido que debido a la poca especificidad de la arena política, se vuelva a jugar en términos de política nacional. Y por si esto fuera poco, existe una gran diferencia entre los poderes que ostentan unos Estados y otros, partiendo de la premisa de que no pueden tener el mismo interés los ciudadanos alemanes, que los eslovacos, los estonios, los chipriotas, más aún cuando estos últimos se acaban de incorporar recientemente a una Unión Europea que no ha resuelto sus problemas.

**Tabla 1: Distribución de escaños en el Parlamento Europeo**

Diputados	Estados
99	Alemania
72	Italia Francia Reino Unido
50	España Polonia
33	Rumania



Diputados	Estados
25	Países Bajos
22	República Checa Portugal Hungría Bélgica Grecia
18	Suecia
17	Bulgaria Austria
13	Finlandia Eslovaquia Dinamarca
12	Lituania Irlanda
8	Letonia
7	Eslovenia
6	Luxemburgo Chipre Estonia
5	Malta

Fuente: Parlamento Europeo.

En todo caso, también es cierto que el Parlamento Europeo es la institución más conocida y donde los ciudadanos depositan una mayor confianza. Si nos detenemos en los datos que nos ofrece el Eurobarómetro del año 2007, el 88% de los encuestados declararon que el Parlamento europeo era la institución más conocida por los ciudadanos, después le seguían la Comisión (79%), el Banco de Europa Central (71%), el Tribunal de Justicia (64%) y el Consejo de la Unión Europea (62%)<sup>2</sup>. En cuanto a la confianza hacia las instituciones de la UE decir que el Parlamento era, también, el organismo en el que los ciudadanos depositaban mayor confianza (55%), seguido muy de cerca por la Comisión (50%) y el Tribunal de Justicia (47%)<sup>3</sup>. Una

2 Eurobarómetro 68 (octubre/noviembre, 2007).

3 Eurobarómetro 68 (octubre/noviembre, 2007).



situación un tanto idílica desde el punto de vista del acervo comunitario pero que se desvanece a la hora de preguntar por la cesión de mayores poderes a los órganos de la Unión Europea (Sánchez Medero, 2009b). En otras palabras, decidir si se otorga más o menos soberanía a los Estados. En este sentido los suecos, británicos, finlandeses, neerlandeses y austriacos son los que se han mostrado a favor de que los gobiernos nacionales mantengan su poder de decisión en la mayoría de las áreas<sup>4</sup>. Por contra, portugueses, letones, chipriotas, lituanos, malteses y eslovenos son los que defienden el beneficio de que las decisiones de las mayorías de los sectores se tomen de común acuerdo en la Unión Europea.

El problema es que los ciudadanos son conscientes del escaso poder de decisión que ostentan en la Unión Europea. Es más, se llegan a preguntar si realmente existe esa identidad cultural común para cederles más soberanía. Tal es así que los sondeos del Eurobarómetro de 1999<sup>5</sup>, el 38% de los ciudadanos de la UE-15 afirmaban que si existía esa identidad común, mientras que 49% lo negaba. Pero si profundizamos un poco más, podemos ver como las respuestas se polarizaron entre el sentimiento sólo nacional (45%) o sólo europeo (42%), siendo Luxemburgo el país donde los ciudadanos se sentían más europeos, no obstante es uno de los países donde residen más ciudadanos de otros países de la UE y el Reino Unido, donde la población se consideraba británico antes que europeo, aunque esta tendencia también se manifestó en otros países como Suecia, Finlandia, Grecia y Dinamarca. En cambio, si nos fijásemos en el sentimiento de vinculación a Europa que muestran los ciudadanos, el resultado sería diferente, ya que casi 6 de cada 10 se mostró muy o bastante vinculados a Europa. Pero el paso del tiempo tampoco ha contribuido a afianzar un mayor sentimiento de pertenencia a Europa. Así, por ejemplo, el Eurobarómetro de 2004<sup>6</sup> revelaba que el 48% de los encuestados se consideraron primero ciudadanos de su país y después europeos, el 37% se declararon preferentemente nacionales de sus respectivos países y sólo 4% se identificó como europeos. Además, el 45% de los encuestados afirmaron estar “muy orgullosos” de ser ciudadanos de su país y sólo el 16% sostuvieron lo mismo pero por ser europeos, siendo significativamente los países más prósperos de la UE los que mostraron una menor adhesión y una posición más euroescéptica, como fue el caso de Austria, Inglaterra, Finlandia y Suecia<sup>7</sup>.

4 Por ejemplo, en el ámbito de la inmigración, el 57% de los austríacos y el 66% de los finlandeses quieren que sea responsabilidad de los gobiernos nacionales; o en el ámbito de defensa, el 50% de los suecos, el 54% de los británicos y el 74% de los finlandeses, tampoco quieren que estas funciones se trasladen a la Unión. En: Eurobarómetro 68 (octubre/noviembre, 2007).

5 Eurobarómetro 52.0 (octubre/noviembre, 1999).

6 Eurobarómetro 62 (octubre/noviembre, 2004).

7 Eurobarómetro 62 (octubre/noviembre, 2004).

Otro dato que nos demuestra el rango de segunda de estas elecciones es la inexistencia de una normativa electoral homogénea para todos los Estados miembros. Esto hace que estas elecciones reúnan una serie de características distintivas que permite considerarlas como elecciones de “segundo orden” (Reif, 1985). En cualquier caso, lo que ha quedado claro es que hasta la fecha el Parlamento Europeo no ha podido contar con un procedimiento uniforme en todos los Estados miembros y eso que han existido varios proyectos dirigidos a tal fin<sup>8</sup>. Solamente el Acta de Bruselas de 1976, que regula las elecciones al Parlamento Europeo, se ha limitado a disponer su celebración por sufragio universal directo, a modificar el número de parlamentarios para distribuirlos más proporcionalmente en base a la población de cada país y a establecer otros aspectos menores como la duración del mandato, la fecha de celebración, el estatuto del parlamentario, el régimen de incompatibilidades, etc.

De esta manera, los procedimientos de elección presentan ciertas variaciones de un Estado a otro. Por ejemplo, la mayoría de los Estados miembros utilizan una fórmula proporcional, aunque los británicos optan por la mayoritaria. Pero dentro de esta presunta unidad en el empleo de la proporcionalidad también hay cierta disparidad, ya que algunos países han recurrido a la ley de D’Hont (España, Francia, Bélgica, Dinamarca, etc), otros ha aplicado la variante Hare-Niemeyer (Alemania), otros han acudido a la fórmula de proporcionalidad pura (Italia), etc. En lo que se refiere a las circunscripciones electorales tampoco hay uniformidad. La diferencia estriba entre los Estados con circunscripción electoral única (Dinamarca, España, Francia, Holanda, Luxemburgo, etc) y aquellos que cuentan con varias circunscripciones electorales (Bélgica, Irlanda, Reino Unido, Alemania, etc). En cuanto a la forma de expresión del voto, también se pueden configurar dos grupos diferenciados entre sí por el carácter bloqueado o no de las listas electorales. Así, por ejemplo, podemos encontrar listas cerradas y bloqueadas (Alemania, España, Francia, etc) y listas cerradas y no bloqueadas (Bélgica, Dinamarca, Holanda, Irlanda, Italia, etc). Respecto a la barrera electoral encontramos países que sí la establecen y otros que no, pero también encontramos diferencias entre el carácter obligatorio y no del voto. Ni siquiera hay armonización en la fecha de celebración de los comicios, ya que se sigue manteniendo una horquilla de cuatro días, de jueves a domingo, para que cada Estado realice la elección.

Otros factores que también contribuye a la definición de estos comicios como de segundo orden son: la inexistencia de un sistema de partidos propiamente europeo, la menor competitividad que se despliega durante las campañas, la diferencia entre el sistema electoral utilizado para las elecciones al Parlamento Europeo y el empleado para las elecciones al parlamento nacional y la escasa relevancia que se le otorga a los resultados.

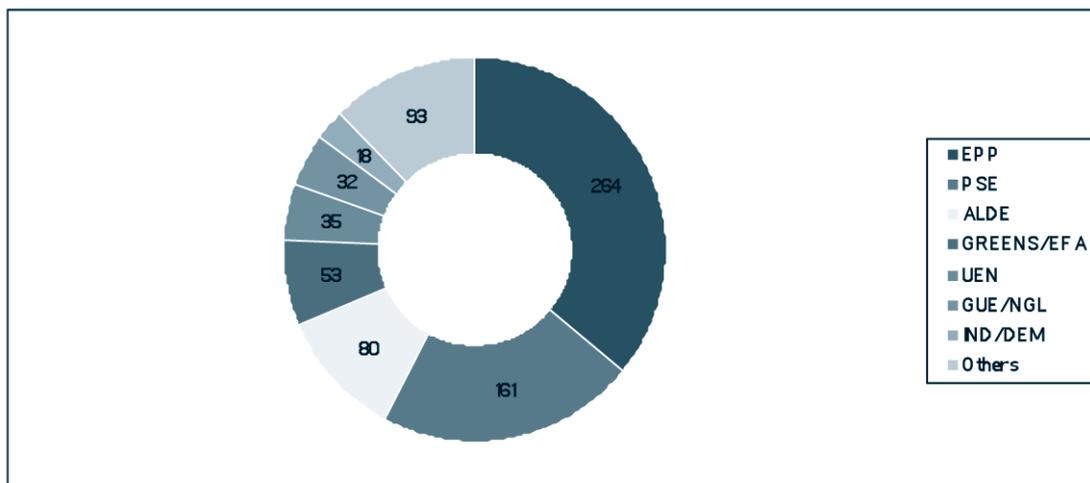
8 Por ejemplo, el proyecto “Seitlinger”, el proyecto “Bocklet”, o el informe “Hübner”, etc.

Todos estos hechos han llevado a que estas elecciones que deberían ser de gran importancia para todos los Estados miembros, se hayan convertido en unos comicios de segundo grado, y por las que los ciudadanos europeos muestran un gran desinterés como demuestran los altos porcentajes de abstención. En este sentido habría que decir que desde su instauración la participación en las elecciones europeas ha venido descendiendo progresivamente hasta situarse en los niveles actuales. Por tanto, esta desafección de los ciudadanos Europeos no es consecuencia de los factores que pueden primar en un determinado momento si no que se trata, como podemos ver, de algo más profundo, es decir, de una auténtica crisis de legitimidad por parte de la ciudadanía, que llega a ser tan grave que ni siquiera se manifiesta entre sus principales motivos de preocupación. Además, la mayor propensión que existe de votar a los partidos nuevos y más pequeños en defecto de los principales partidos, la tendencia a votar contra el partido del Gobierno y el mayor número de votos blancos o nulos, no hace más que confirmar esta hipótesis (Reif, 1985).

## II. LOS RESULTADOS DE LAS ELECCIONES EUROPEAS DEL 7 JUNIO DE 2009

Debido a que son consideradas como unas elecciones secundarias, estos comicios presentan unas características particulares respecto a cualquier otra cita electoral. Por ejemplo, y como hemos dicho, tienen unos niveles de participación inferiores y una serie de pautas de comportamiento específicas distintas tanto entre los actores como entre los electores (Santamaría y otros, 1995: 24). En todo caso, y teniendo en consideración todos estos factores, viendo los datos que han arrojado las urnas se podría afirmar que el ganador las Elecciones Europeas del 7 junio ha sido el Partido Popular Europeo.

Diagrama 1: Resultados de las elecciones europeas del 7-J de 2009



Fuente: Elaboración propia.

EPP-PD: Partido Popular Europeo (Grupo Demócrata Cristiano), PSE: Partido Socialista Europeo, ALDE: Grupo de la Alianza de los Demócratas y Liberales por Europa, UEN: Grupo de la Unión de la Europa por las Naciones, GUE/NLG: Grupo Confederado de la Izquierda Unitaria Europea/Izquierda Verde Nórdica, GREENS/EFA: Grupo de los Verdes/Alianza Libre de Europa, IND/DEM: Grupo Independencia/Democracia, Others: Otros.

De nuevo, los populares europeos se han convertido en la fuerza política más votada, consiguiendo 264 eurodiputados de los 736 escaños que estaban en juego, gracias, en parte, a los buenos resultados cosechados en Alemania (42), Italia (34), Francia (30), Polonia (28), España (23) y Hungría (15). De esta manera, han ampliado su diferencia con los socialistas europeos en 103 escaños, es decir, 32 más que en la anterior Legislatura. No obstante, si observamos los datos del diagrama 3, podremos comprobar como el Partido Popular Europeo, pese a estos magníficos resultados, ha descendido ligeramente en su porcentaje de votos en 8 centésimas de punto. Téngase en cuenta que, por ejemplo, en Alemania los democristianos, pese a vencer, han retrocedido en 6,3 puntos, o en Austria que lo han hecho en 3 puntos. Además han perdido 28 eurodiputados respecto a la legislatura anterior, aunque este hecho se debe únicamente a la nueva distribución de escaños en el Parlamento Europeo, al pasar de 785 a 736. Pero también habría que decir que han mejorado sus resultados en países como Francia (+12), Hungría (+2), Bulgaria (+1), Polonia (+9), Lituania (+2), Italia (+4) y España (-1)<sup>9</sup>.

En cualquier caso, se puede hablar de que la derecha domina Europa, ya que los partidos conservadores y de centro-derecha se han impuesto en Alemania, Austria, Bélgica, Bulgaria,

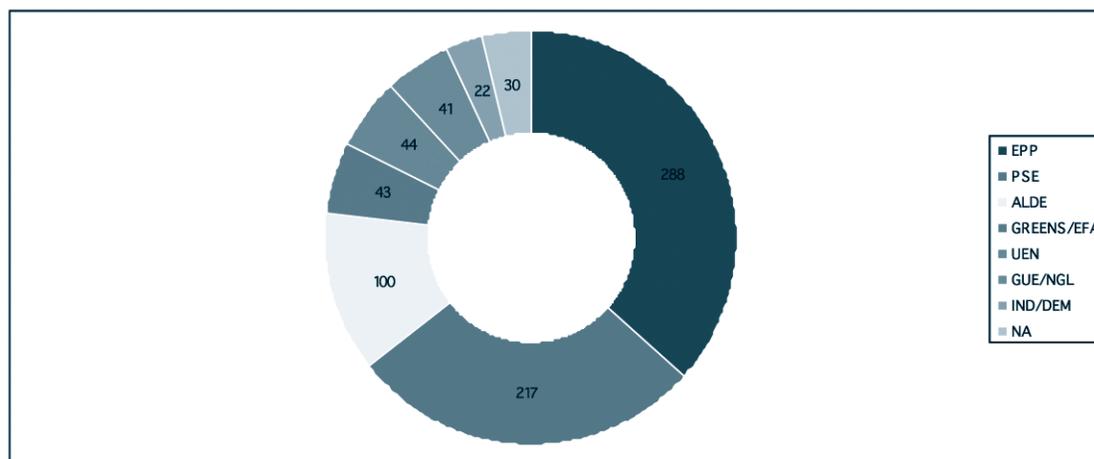
<sup>9</sup> En España, los populares han conseguido 221.823 votos más.



Eslovenia, España, Estonia, Chipre, Finlandia, Francia, Hungría, Irlanda, Italia, Letonia, Lituania, Luxemburgo, Países Bajos, Polonia, Portugal, Reino Unido y República Checa, es decir, en 21 países de los 27 que estaban llamados a las urnas. Mientras la izquierda ha sufrido un serio revés, ya que sólo ha logrado imponerse en Eslovaquia, Dinamarca, Grecia, Malta, Rumania y Suecia.

El Partido Socialista Europeo ha conseguido el 21,9% de los votos válidos, lo que supone 5,7 puntos menos que en las anteriores elecciones, pero continúa siendo el segundo grupo del Parlamento Europeo con 161 escaños, aunque con 56 diputados menos. La causa de este descenso podemos encontrarla en el descalabro de la socialdemocracia en Francia (-7), Reino Unido (-6), Austria (-2)<sup>10</sup>, Portugal (-5), Holanda (-5), Hungría (-5) y el retroceso o estancamiento en España (-3 escaños), Italia (=)<sup>11</sup>, Bulgaria (-1), Luxemburgo (=), Estonia (-2) o Alemania (=). Téngase en cuenta que sólo han ganado en Dinamarca (-1), Eslovaquia (+2), Suecia, Rumania (+1), Grecia (=) y Malta (=) y han mejorado sus resultados en Eslovenia (+1), Irlanda (+1), Lituania (+1), Polonia (+1), Chipre (+1) y República Checa (+7).

**Diagrama 2: Resultados de las elecciones europeas de 2004**



Fuente: Elaboración propia.

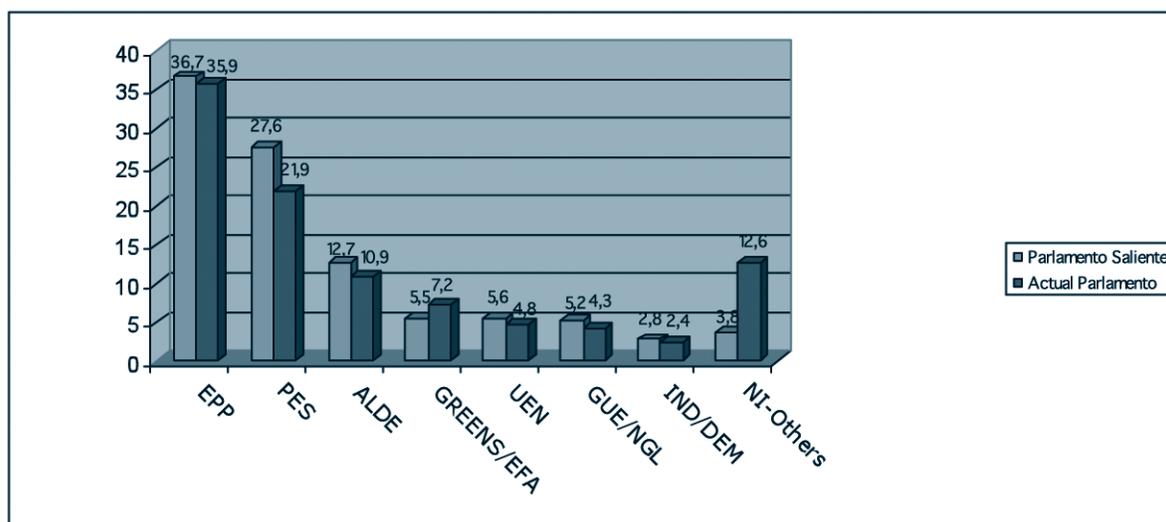
EPP: Partido Popular Europeo (Grupo Demócrata Cristiano), PSE: Partido Socialista Europeo, ALDE: Grupo de la Alianza de los Demócratas y Liberales por Europa, UEN: Grupo de la Unión de la Europa por las Naciones, GUE/NLG: Grupo Confederado de la Izquierda Unitaria Europea/Izquierda Verde Nórdica, GREENS/EFA: Grupo de los Verdes/Alianza Libre de Europa, IND/DEM: Grupo Independencia/Democracia.

10 En Austria, los socialistas han retrocedido en 9,5 puntos.

11 En Italia, los socialistas sus porcentajes de votos se han reducido en 5 puntos.

El Grupo de la Alianza de los Demócratas y Liberales por Europa (ALDE) será, otra vez, el tercer grupo parlamentario pero han retrocedido de los 100 eurodiputados hasta los 80. Dentro de esta coalición podemos encontrar partidos como el Partido Libre Democrático (Alemania), Foro Liberal (Austria), Movimiento Reformador (Bélgica), Liberales y Demócratas Flamencos (Bélgica), Movimiento Demócrata (Francia), Alianza de los Demócratas Libres (Hungría), Convergència Democràtica de Catalunya (España), Partido Nacionalista Vasco (España), Margarita (Italia), Partido del Centro (Suecia), Demócratas 66 (Países Bajos), Unión Centrista y Liberal (Lituania), Partido Reformista (Estonia), etc, es decir, partidos políticos que apuestan esencialmente por posiciones liberales tanto en lo político como en lo económico, como un programa que incluye la defensa de los derechos civiles, la diversidad religiosa, cultural y lingüística, la empresa privada y la disminución de la burocracia y de lo público. En atención a esta cifra, se podría decir que los liberales también han sufrido un cierto retroceso en el apoyo de los europeos y sólo se han logrado imponer en Estonia.

**Diagrama 3: Porcentaje de votos por grupos parlamentarios. Parlamento de 2004 y 2009**



Fuente: Elaboración propia.

Otro de los que también han retrocedido ha sido la Unión por la Europa de las Naciones, un grupo compuesto por partidos nacionalistas de componente mayoritariamente



euroescéptico<sup>12</sup>. Entre unas elecciones y otras, este grupo parlamentario ha dejado por el camino nueve eurodiputados, lo que les ha hecho perder la cuarta posición en el Parlamento Europeo a favor de los Verdes Europeos/Alianza Libre por Europa. Pero también el Grupo de Independencia y Democracia<sup>13</sup> que ha pasado de 22 a 18 eurodiputados.

Los Verdes/Alianza Libre de Europa se ha convertido en el único grupo parlamentario, junto al de Izquierda Unitaria Europea, que ha incrementado su número de escaños. En concreto, lo han hecho en 10 eurodiputados. Tal vez por eso habría que mencionar que los Verdes Europeos son el resultado de una fusión de 32 partidos ecologistas<sup>14</sup> nacionales de 29 países de Europa, con cuatro no miembros de la Unión Europea (Suiza, Rusia, Georgia y Ucrania), en una formación de dimisión europea. En cambio, la Alianza Libre Europea es un partido europeo que incluye a varios partidos nacionalistas que buscan la independencia política o alguna forma de devolución o autonomía para su nación o región<sup>15</sup>. En todo caso, el triunfo de este grupo se debe a los buenos resultados que han cosechado, por ejemplo, en Francia, donde la Europe Écologie se ha convertido en la tercera fuerza del país con el 16,28% de los votos y 14 eurodiputados, o en Bélgica, donde los Ecologistes Confédérés pour l'Organisation de Luttes Originales han logrado cuatro escaños y el 9,74%. También ha aumentado su presencia en el Parlamento

12 La Unión por la Europa de las Naciones la componen: Dansk Folkeparti (Dinamarca), Fianna Fáil (Irlanda), Alleanza Nazionale (Italia), Lega Nord (Italia), Tevzemei Un Brivibai (Letonia), Liberalu Demokratu Partija (Lituania), Valstieciu ir Nauosios Demokratijos Partiiu Sajungos (Lituania), Prawo i Sprawiedliwosc (Polonia) y Polskie Stronnictwo Ludowe (Polonia).

13 Es un grupo formado por partidos políticos euroescépticos de diversas ideologías, como pueden ser, por ejemplo, la Unión Cristiana (Países Bajos) y el Partido por la Independencia del Reino Unido.

14 Los partidos que se han integrado en los Verdes Europeos son: Groen (Bélgica), Ecolo (Bélgica), Partido Verde búlgaro (Bulgaria), Confederación de los Verdes (España), Iniciativa per Catalunya Verds (España), De Gronne (Dinamarca), Bündnis 90 (Alemania), Eesti Rohelised (Estonia), Vihreä Liitto (Finlandia), Les Verts (Francia), Verdes de Georgia (Georgia), Verdes Ecologistas (Grecia), Green Party of England and Wales (Reino Unido), Scottish Green Party (Reino Unido), Comhaontas Glas (Irlanda), Federazione dei Verdi (Italia), Latvijas Zala Partija (Letonia), Déi Gréng (Luxemburgo), Alternativa Demokratika (Malta), De Groenen (Países Bajos), GroenLinks (Países Bajos), Miljöpartiet de Gronne (Noruega), Die Grünen (Austria), Zieloni (Polonia), Os Verdes (Portugal), Federatia Ecologista din România (Rumania), The Interregional Green Party (Rusia), Miljöpartiet de Gröna (Suecia), Grüne (Suiza), Strana Zelenych na Slovensku (Eslovaquia), Strana Zelených (Suiza), Partija Zelenych Ukrajiny (Ucrania), Zöld Demokraták (Hungría) y Cyprus Green Party (Chipre).

15 La Alianza Libre Europea la conforman: Partido de Baviera (Alemania), Enotna Lista (Austria), Partei Deutschsprachigen Belgier (Alemania), Spirit (Alemania), Ålands Framtid (Finlandia), Ligue Savoisiennne (Francia), Mouvement Région Savoie (Francia), Partit Occitan (Francia), Partitu di a Nazione Corsa (Francia), Union du Peuple Alsacien (Francia), Unitat Catalana (Francia), Esquerra Republicana de Catalunya (Francia), Eusko Alkartasuna (Francia), Vinozhito Rainbow Party (Grecia), Libertá Emiliana-Nazione Emilia (Italia), Liga Fronte Veneto (Italia), Movimiento de Independencia de Sicilia (Italia), Partito Sardo d'Azione (Italia), Slovenska Skupnost (Italia), Union für Südtirol (Italia), Union Valdôtaine (Italia), Lithuanian Polish People's Party (Lituania), Moravané (Lituania), Fryske Nasjonale Partij (Países Bajos), Movimiento por la Autonomía de la Silesia (Polonia), Bloque Nacionalista Galego (España), Chunta Aragonista (España), Esquerra Republicana de Catalunya (España), Partido Andalucista (España), Partit Socialista de Mallorca (España), Mebyon Kernow (Reino Unido), Plaid Cymru (Reino Unido) y Scottish National Party (Reino Unido).

Europeo, con 9 eurodiputados, el Grupo Confederal de la Izquierda Unitaria Europea<sup>16</sup>, y eso que sus porcentajes de voto han descendido en 0,9 puntos. No obstante, los partidos comunistas y socialistas se encuentran en regresión en Europa.

En todo caso, también habría que decir que los grandes beneficiados de los resultados de estas elecciones han sido la extrema derecha y los euroescépticos. En Austria, por ejemplo, la extrema derecha se ha convertido en la cuarta fuerza del país con el 12,71% de los votos y 2 escaños. En Bulgaria, el partido nacionalista y euroescéptico, Ataka, ha logrado representación en el Parlamento Europeo con dos escaños (11,96%), pero también lo ha hecho la fuerza de la minoría turca DPS con tres escaños (14,14%). En Rumania, el propietario del club de fútbol Steaua de Bucarest, Gigi Becali, también se sentará en la Eurocámara. En Suecia, el Partido Pirata, fuerza a favor de la reforma de las leyes de propiedad intelectual, ha logrado el 7% y 1 eurodiputado. En Hungría, el Jobbik (Movimiento por una Hungría Mejor), partido de extrema derecha, ha entrado por primera vez en la Eurocámara con 3 escaños (14,77%). O en Holanda, donde los votantes holandeses, tras rechazar un borrador de Constitución Europea hace cuatro años, han otorgado al político ultraderechista, Geert Wilders, cuatro escaños. En el Reino Unido, el partido británico de extrema derecha, el British National Party ha conseguido su primer escaño, gracias a los votos cosechados en una circunscripción del norte de Inglaterra. Por tanto, otra de las conclusiones a las que se puede llegar es el poco interés que parece tener para los ciudadanos europeos las instituciones de la Unión. El abstencionismo, con el 56,2%, y el voto protesta a este tipo de formaciones políticas nos confirman este hecho.

### III. LAS ELECCIONES EUROPEAS EN ESPAÑA

En España no hay ninguna ley específica que venga a regular las Elecciones Europeas sino que se mantiene la misma norma que para las nacionales pero se introducen cuatro cambios sustanciales. Para las Elecciones Europeas se utiliza el territorio nacional como circunscripción única, aunque respetando la fórmula electoral de la regla D'Hont, se suprime la barrera del 3% de votos válidos para participar en el reparto de escaños, se fija en 50 el número de diputados elegibles y se amplian los derechos del sufragio activo. Por lo tanto, estamos hablando de un

16 Es un grupo parlamentario socialista y comunista, y actualmente representa a 49 partidos políticos de 10 estados miembros. Entre los que se encuentran: Partido Progresista del Pueblo Trabajador (Chipre), Partido Comunista de Bohemia y Moravia (República Checa), Socialistisk Folkeparti (Dinamarca), Vasemmistoliitto (Finlandia), Partido Comunista Francés (Francia), Sinn Féin (Irlanda), Izquierda Unida (España), Esquerra Unida i Alternativa (España), Bloco de Esquerda (Portugal), etc.



sistema proporcional de circunscripción estatal con listas bloqueadas y cerradas, y con una fórmula de reparto D'Hondt.

## 1) *Circunscripción única*

En España, la Ley Orgánica del Régimen Electoral General (LOREG) establece que para la circunscripción para elegir a los diputados es la provincia. Correspondiéndoles, inicialmente, a cada una de las circunscripciones provinciales dos diputados, salvo a Melilla y Ceuta que sólo sería uno, para que luego los doscientos cuarenta y ocho restantes sean distribuidos entre las provincias en proporción a su población. Por el contrario, en las elecciones europeas la circunscripción para la elección de los eurodiputados es todo el territorio español.

Se trata de intentar buscar la mayor proporcionalidad posible, ya que si, por ejemplo, empleáramos la Comunidad como circunscripción se produciría una mayor desproporcionalidad porque los dos partidos más votados serían los que ganarían la mayoría de los escaños, mientras que los segundos y los terceros apenas obtendrían representación en el Parlamento Europeo. Pero también hay que tener en consideración que si los partidos nacionalistas o regionalistas acudieran en solitarios a estos comicios, como hacen en las elecciones generales y no en coalición, seguramente tampoco conseguirían representación. No obstante, este sistema viene a modificar los supuestos de la competición partidista, ya consagrada en el Congreso de los Diputados. Y estos cambios afectan a dos niveles: 1) la existencia de una única circunscripción electoral y con una magnitud muy elevada debería producir niveles de proporcionalidad superiores a los muy escasos del sistema para el Congreso, y 2) la circunscripción única fuerza a los partidos nacionalistas y regionalistas a ensayar distintas estrategias coalicionales para maximizar sus posibilidades de representación (Montero, 2009).

## 2) *Supresión de la barrera del 3%*

El art. 73.1 de la LOREG fija que aquellas candidaturas a las Cortes Generales que no obtuviese, al menos, el 3% de los votos válidos emitidos en una circunscripción no entran en el reparto de escaños. Cosa que no sucede en las elecciones europeas, y por tanto, esta medida viene a favorecer las expectativas de los partidos más pequeños para lograr algún escaño, aunque

éstas pueden verse diluidas por la magnitud de la circunscripción electoral, como normalmente suele suceder<sup>17</sup>.

### **3) Elección de 50 eurodiputados.**

El número de diputados que se eligen en España se fija en función de lo que establezca a este respecto el ordenamiento jurídico europeo. Actualmente, el número que le corresponde a España son 50, pero no siempre ha sido así<sup>18</sup>. Es más, cuando entre en vigor el Tratado de Lisboa, el número de escaños que les corresponderá a los españoles serán 54.

### **4) Ampliación de los derechos del sufragio activo**

Para las elecciones generales sólo tienen derecho de sufragio activo los españoles mayores de edad que no hayan sido declarados incapaces o los condenados por sentencia en firme. En cambio, en las elecciones europeas estos derechos se amplían a todos los ciudadanos de la Unión Europea, siempre que manifieste su intención de ser incluido en el censo. Esto indudablemente hace que se incremente el censo de votantes y, algo que es más importante, introduce otra variable en el criterio de votación.

## **IV. LOS RESULTADOS DE LAS ELECCIONES EUROPEAS EN ESPAÑA**

En España, al igual que ha sucedido en la mayoría de los países europeos, el ganador ha sido el Partido Popular. Ha sido la fuerza política más votada con 6.615.015 votos, 221.823 más que en la anterior cita electoral europea, y 23 escaños. Además ha ganado en 12 de 17 Comunidades Autónomas<sup>19</sup>, en las 2 Ciudades Autonómicas<sup>20</sup> y en 34 de las 52 provincias<sup>21</sup>. Siendo los terceros mejores resultados en la historia de este partido en las elecciones europeas,

17 En las elecciones europeas de 2009 treinta y cinco partidos han obtenido algún voto, pero sólo seis han logrado representación.

18 En 2007 a España le correspondieron 60 escaños, en 1994 fueron 64 y en 2004 sólo 54.

19 Islas Canarias, Cantabria, Castilla y León, Castilla La Mancha, Comunidad Valenciana, Galicia, Islas Baleares, La Rioja, Madrid, Navarra y Región de Murcia.

20 Ceuta y Melilla.

21 A Coruña, Albacete, Alicante, Almería, Ávila, Burgos, Cantabria, Castellón, Ceuta, Ciudad Real, Cuenca, Guadalajara, Islas Baleares, La Rioja, Las Palmas, León, Lugo, Madrid, Málaga, Melilla, Murcia, Navarra, Orense, Palencia, Pontevedra, Salamanca, Santa Cruz de Tenerife, Segovia, Soria, Teruel, Toledo, Valencia, Valladolid y Zamora.

sólo superados por los obtenidos en las europeas de 1994 y 1999<sup>22</sup>. Comicios que anticiparon los triunfos en las elecciones generales que vendría a celebrarse después.

Otra de las formaciones políticas que también ha obtenido unos buenos resultados ha sido UPyD, que ha logrado mejorar su número de votos respecto a las últimas elecciones generales. UPyD es un partido de corta vida, nació hace dos años y ha conseguido hacerse presente en el Congreso de los Diputados y ahora en la Eurocámara, gracias a los 449.499 votantes que han respaldado su candidatura en estos comicios. Es más, seguramente hubiera sido la tercera fuerza del país, sino fuera porque tanto los partidos nacionalistas y los partidos de izquierda ha formado distintas coaliciones para poder contrarrestar la circunscripción única. En todo caso, ya es la tercera fuerza en Madrid y en otras 31 provincias, y parece que está experimentado un crecimiento electoral progresivo<sup>23</sup>.

Asimismo, ha visto incrementado su número de votos la Coalición por Europa<sup>24</sup>. En concreto ha obtenido 3.409 más, respecto a las europeas de 2004, aunque mantiene la misma representación de dos eurodiputados. Pero también ha crecido, Europa de los Pueblos-Verdes, exactamente han sido 194.731 electores más los que les han votado en esta ocasión, al haber encontrado nuevos votantes, principalmente, en Canarias, Andalucía, Aragón, Comunidad Valenciana, Galicia, Madrid, País Vasco, y en menor medida en Ceuta, Extremadura, Castilla y León, Castilla La Mancha, Baleares, La Rioja, Melilla, Navarra y Murcia. La cuestión es que sólo han conseguido un diputado, con lo cual las fuerzas políticas que integran esta coalición política tendrán que repartirse la representación lograda. De ahí, el escaño que ha obtenido se dividirá en partes proporcionales según los votos que han sacado cada una de las formaciones de esta coalición política. Así, con los datos del escrutinio, se podría decir que el uso del escaño se repartirá entre los cuatro primeros candidatos de la lista, es decir, Oriol Junqueras (ERC), Ana Miranda (BNG), Iñaki Irazabalteitia (Aralar) y Pura Peris (Los Verdes).

22 En las europeas de 1994 el PP consiguió el respaldo de 7.453.900 votantes y 28 escaños, y en 1999, su número de votos fueron 8.410.993, que se tradujeron en 27 eurodiputados.

23 En las elecciones generales de 2008 que fueron los primeros comicios en los que concurrió este partido político consiguió el respaldo de 306.128 votantes. Después acudiría a las elecciones autonómicas gallegas y vascas. En las primeras obtuvo el 1,4% de los votos, triplicando allí su número de votos respecto a las generales, mientras que en las segundas los votos les otorgaron un diputado en la cámara vasca. Ahora, en estas elecciones europeas ha incrementado su número de votos en 143.321, respecto a las elecciones generales de 2008.

24 La Coalición por Europa la componen: Convergència Democràtica de Catalunya, Partido Nacionalista Vasco, Unió Democràtica de Catalunya, Partido Andalucista y Unió Mallorquina.

Pero no todos han sido resultados positivos. El Partido Socialista ha sufrido cierto retroceso electoral que le ha supuesto perder tres escaños e IU no ha conseguido hacerse, como pretendía, con el electorado descontento de las dos grandes fuerzas políticas. El descenso electoral de los socialistas ha sido importante en cuanto al número de votos, 708.612. Pero lo más significativo ha sido que han dejado de ser la primera fuerza política en estas elecciones, que el PP ha incrementado su respaldo electoral en 221.823, y que ellos han visto mermados sus apoyos en Andalucía y Castilla La Mancha, dos de sus tradicionales votos electorales, y que, de nuevo, se han presentado como incapaces de restarles votos a los populares ni en Madrid, Valencia, Murcia. A pesar los problemas de presunta corrupción que han parecido afectar a dirigentes del PP de las dos primeras, o del agua en la tercera.

## **V. LA EXTRAPOLACIÓN NACIONAL DE LOS RESULTADOS DE LAS ELECCIONES EUROPEAS EN ESPAÑA**

Siempre resulta difícil extrapolar el resultado de unas elecciones a otras, pero en el caso de las europeas, por las peculiaridades que presenta, aún es más complicado. Por eso vamos a tomar en consideración variables como: la preponderancia de los partidos en el gobierno, la tendencia de concentración del voto en otras opciones minoritarias, las tasas de abstención o participación y la ampliación del sufragio; y todo ello, antes de hacer verdaderamente una extrapolación de resultados de estas elecciones generales.

### **1) *La preponderancia de los partidos en el gobierno***

Desde que España se incorporó a la Unión Europea, los ciudadanos españoles han participado en seis elecciones para elegir a sus eurodiputados, y en todas ellas, si exceptuamos las de 1994 y éstas, la fuerza política ganadora ha sido siempre el partido que se encontraba gobernando a nivel nacional, con independencia de que haya podido sufrir ciertos descensos electorales como consecuencia directa del desgaste de ejercer labores de gobierno o de la situación que se encontraba atravesando el país o el gobierno. Y las dos veces que se ha roto esta tónica, como podemos observar en la tabla 2, una ha sido constatación de un progresivo crecimiento de la Oposición a nivel nacional, la otra, las europeas de 2009, todavía no se sabrá hasta que no se celebren las generales de 2012. Además, la victoria del PP por 3,72 puntos de diferencia con el Partido Socialista, la crisis económica y la elevada tasa de desempleo que atraviesa España y la lejanía de las elecciones generales, nos impide hacer cualquier pronóstico al respecto.



Tabla 2: Los resultados de las elecciones europeas en España (1987/2009)

Partidos	1987		1989		1994		1999		2004		2009	
	Votos	%	Votos	%	Votos	%	Votos	%	Votos	%	Votos	%
PSOE	7.522.706	39,06	6.275.52	39,57	5.719.707	30,79	7.477.823	35,33	6.741.112	43,65	6.032.500	38,51
AP/PP	4.747.283	24,65	3.395.015	21,41	7.453.900	40,12	8.410.993	39,74	6.393.192	41,21	6.615.015	42,23
CDS	1.976.093	10,26	1.133.429	7,15	2.497.671	13,44	1.221.566	5,77	798.816	5,15	802.225	5,12
IU	1.011.830	5,25	961.742	6,06	865.913	4,66	937.687	4,43	643.136	4,15	583.708	3,73
CIU	853.603	4,43	RUIZ-MATEOS	4,2	CN	2,79	CE	4,2	EDIP	2,45	UPVD	2,85
HB	360.952	1,87	CN	3,84	CN+EP	2,9	613.968	2,9			Edp-V	2,50
EA-ERC-PNG	326.911	1,7	PA	1,86	BNG	1,65	349.079	1,65				
			IP	1,83	EH	1,45	306.923	1,45				
			HB	1,7								
			PEP	1,51								

Fuente: Ministerio de Interior de España.

Los partidos y datos marcados en cada una de las elecciones indican el partido que se encontraba gobernando.

PSOE: Partido Socialista Obrero Español; AP/PP: Alianza Popular/Partido Popular; CDS: Centro Democrático Social; IU: Izquierda Unida; CIU: Convergència i Unió; HB: Henri Batasuna; EA-ERC-PNG: Eusko Alkartasuna-Esquerreko Errepublikana de Catalunya-Partido Nacionalista Galego; CN: Coalición Nacionalista; PA: Partido Andalucista; PEP: Por la Europa de los Pueblos; CE+EP: Coalición Europea+Europa de los Pueblos; EH: Euskal Herriarrak; IU-ICV-EUIA: Izquierda Unida-Iniciativa per Catalunya Verds- Esquerre Unida i Alternativa; EDP: Europa de los Pueblos; CEU: Coalición por Europa; IU-ICV-EUIA-BA: Izquierda Unida-Iniciativa Per Catalunya-Esquerre Unida i Alternativa-Bloque por Asturias; y UPyD: Unión Progreso y Democracia.

## 2) *La tendencia a la dispersión del voto en otras opciones minoritarias*

Ya hemos mencionado que normalmente los ciudadanos conciben estos comicios como unas elecciones secundarias, de ahí que los más descontentos con el sistema suelen aprovechar este tipo de citas electorales para depositar su voto en otras opciones por las que, seguramente, no lo harían si se tratase de unas generales, autonómicas o locales. Por tanto, otras de las características de estos comicios es su dimisión fragmentadora, ya que al haber menos en juego, los partidos pequeños y los nuevos partidos tienen “a priori” mejores perspectivas electorales. Así se podría explicar el ascenso de ciertos partidos de extrema-derecha o xenófobos en Europa, que en algunos casos han llegado a obtener representación en el Parlamento Europeo. Téngase en cuenta que de los 736 eurodiputados 120 serán euroescépticos, populistas o extremistas. Y España tampoco es una excepción, ya que en estas europeas, partidos como los Verdes Europeos, la FE de las JONS, Democracia Nacional, Iniciativa Feminista, Alternativa Española, Libertas-Ciudadanos de España, Izquierda Anticapitalista-Revolta Global, Partido Antitaurino contra el Maltrato Animal, etc, han visto como han obtenido un mayor número de votos, que en muchos casos han llegado ser, incluso, el doble.

**Tabla 3: Votos de partidos sin representación en las elecciones europeas (2004/2009)**

Partidos sin representación	Europeas 2009		Europeas 2004		Diferencial
	Nº	%	Nº	%	
LV-GVE	87.088	0,56	68.536	0,44	+18.552
PACMA	44.364	0,28	---	---	---
P. CANNABIS	---	---	54.460	0,35	---
IZAN-RG	25.243	0,16	---	---	---
PUM+J	24.103	0,15	9.202	0,06	+14.901
LIBERTAS	22.805	0,15	---	---	---
ARALAR	---	---	19.993	0,13	---
AES	16.978	0,13	---	---	---
PCPE	15.203	0,10	4.281	0,03	+10.922
PASOC	---	---	13.810	0,09	---
PSA	13.018	0,08	---	---	---
POSI	12.911	0,08	7.976	0,05	+4.935
IF	11.266	0,07	---	---	---

Partidos sin representación	Europeas 2009		Europeas 2004		Diferencial
	Nº	%	Nº	%	
DN	10.071	0,06	6.314	0,04	+3.757
FE de la JONS	10.032	0,06	4.484	0,03	+5.548
CDS	9.952	0,06	11.820	0,08	-1.868
MSR	9.948	0,06	---	---	---
PFyV	9.802	0,06	7.958	0,05	+1.844
FN	9.431	0,06	---	---	---
CUP	---	---	8.180	0,05	---
RC	7.263	0,05	---	---	---
NIV	---	---	6.876	0,04	---
PH	6.596	0,04	3.923	0,03	
EXTREMADURA UNIDA	6.311	0,04	---	---	---
SAIn	5.987	0,04	---	---	---
FE	---	---	5.935	0,04	---
UV	5.907	0,04	---	---	---
CDL	5.733	0,04	1.719	0,01	+4.014
LOS PARADOS	---	---	5.314	0,03	---
TC-PNC	---	---	5.267	0,03	---
FA	5.122	0,03	2.008	0,01	+3.114
PREPAL	4.125	0,03	3.308	0,02	+817
UCE	3.507	0,02	---	---	---
PADE	---	---	3.454	0,02	---
UNA	3.296	0,02	---	---	---
EC	---	---	2.594	0,02	---
NOS-UP	---	---	2.516	0,02	---
AA	2.199	0,01	---	---	---
UCL	1.940	0,01	1.544	0,01	+396
PC	---	---	1.600	0,01	---

Fuente: Ministerio de Interior.

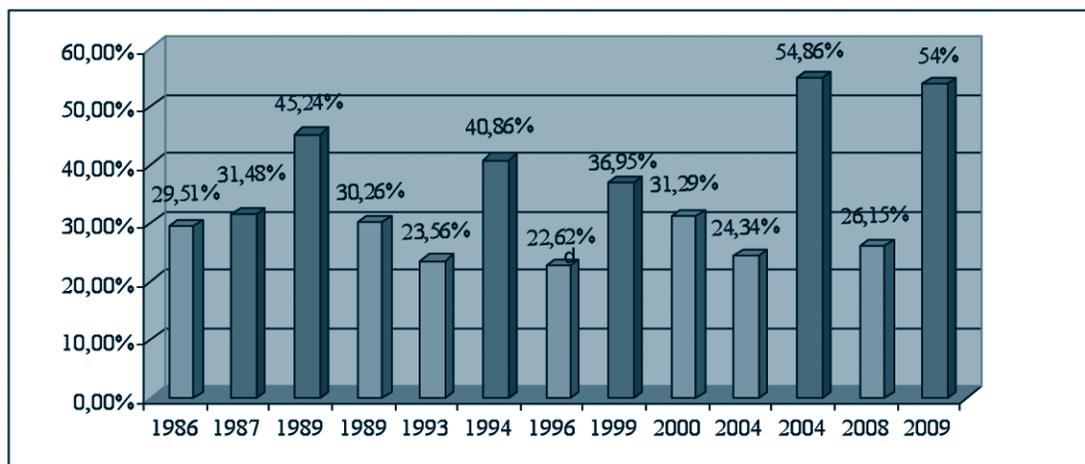
LV-GVE: Los Verdes-Grupo Verde Europeo; PACMA: Partido Antitaurino contra el Maltrato Animal; IZAN-RG: Izquierda Anticapitalista-Revolta Global; PUM+J: Por un Mundo más Justo; LIBERTAS: LIBERTAS-Ciudadanos de España; AES: Alternativa Española; PCPE: Partido Comunistas de los Pueblos de España; PSA: Partido Socialista de Andalucía; POSI: Partido Obrero Socialista Internacionalista; IF: Iniciativa Feminista; DN: Democracia Nacional; FE de las JONS: Falange Española de las JONS; FA: Falange Auténtica; FN: Frente Nacional; CDL: Centro Democrático Liberal; SAIIn: Solidaridad y Autogestión Internacionalista; UCE: Unificación Comunista de España; RC: Partit República Català; PREPAL: Salamanca-Zamora-León; UCL: Unión Centrista Liberal; UNA: Unida Nacional Asturiana; AA: Andecha Astur; UV: Unió Valenciana; NOS-UP: Nos-Unidade Popular; PC: Partido Carlista; P. CANNABIS: Partidos Cannabis por la Legalización y Normalización; PASOC: Partido Acción Socialista; FE: La Falange; NIV: Nueva Izquierda Verde; PADE: Partido Demócrata Español; GALEUSCA: GALEUSCA-Pueblos de Europa; TC-PNC: Tierra Comunera-Partido Nacionalista Castellano; CUP: Candidatura D'Unitat Popular; y EC: Estat Catalá.

Si observamos los datos que nos aporta la tabla 3 podemos llegar a dos conclusiones claras: 1) Todos los partidos que han obtenidos votos en las elecciones europeas de 2004 los han incrementado en las de 2009, con la excepción del CDS, un partido que tiende a extinguirse, y 2) La volatilidad del voto en estas elecciones se demuestra en el gran número de partidos que consiguen votos en unas elecciones y su desaparición en las siguientes. Así, 11 de los partidos que lograron respaldo electoral en las elecciones europeas de 2004 han desaparecido de la escena política en los comicios de 2009. Y en estas últimas elecciones, 15 nuevas fuerzas políticas, respecto a las anteriores, han recibido votos, incluso, algunas de ellas han llegado a contar con 44.364 votos, como ha sido el caso del Partido Antitaurino. Pero otro hecho que viene a confirmar lo señalado, es que este tipo de partido ha conseguido los votos de 390.201 electores, mientras que en las europeas de 2004 fueron 263.072 votantes. Esto significa que en las épocas que aumenta el descontento entre los ciudadanos se incrementa el número de electores que deposita su voto en este tipo de opciones políticas.

### **3) *Las tasas de abstención o participación***

Además hay que tener en cuenta otro factor, la diferencia que existe en los porcentajes de participación de las elecciones generales y las europeas. La poca importancia que los políticos, los medios de comunicación y electores atribuyen a estas elecciones, de ahí que las europeas se caractericen por tener un menor nivel de participación que otras de primer orden. En España es claro que el grado de participación electoral varía considerablemente según el tipo de convocatoria, ya que en las elecciones generales la media ha sido del 74%, en las elecciones locales del 65% y en las europeas del 57%. Y, evidentemente, estos diferenciales de participación se deben, en buena medida, a la importancia simbólica y material de las instituciones que se eligen en cada convocatoria y no se alejan de lo que constituye una pauta de comportamiento similar en otros países (Franklin, 1996). Por tanto, la percepción de lejanía que tienen los ciudadanos sobre los asuntos e instituciones europeas puede ser la causa de esta alta abstención. Y esto ha hecho que prácticamente desde un principio, si exceptuamos las primeras elecciones europeas celebradas en España y las de 1999, las tasas de participación hayan sido bajas.

**Diagrama 4: Tasa de abstención en las elecciones generales y europeas (1986/2009)**

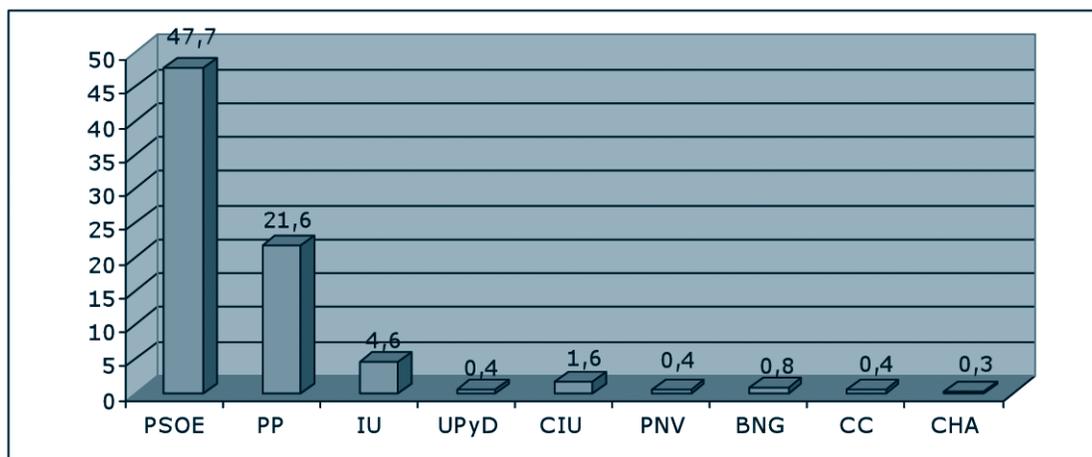


Fuente: Ministerio de Interior.

En Verde, los datos de las elecciones europeas, y en azul, los de las elecciones generales.

Además, hay que tener en consideración otra cosa, que son muchos los que sostienen que las personas de izquierdas son las que más tienden abstenerse (Barreiro, 2001: 15), ya que de todos es conocido que la adscripción a una ideología constituye una posible causa de la abstención, sobre todo en aquellos países con fuertes anclajes partidistas o ideológicos (Justel, 1995; Anduiza, 1999; Boix y Riba, 2000). Aunque también son muchos los que consideran que la participación o no en unas elecciones no depende de alguna ideología concreta, ya que tan probable es que vote un individuo conservador como que lo haga uno progresista (Barreiro, 2002: 184). Por este motivo hemos intentado determinar el posible voto de los abstencionistas si hubiesen acudido a las urnas. Para ello, hemos tomado como referencia las elecciones generales de 2008, al no existir todavía datos de estos comicios europeos, pero en todo caso este análisis nos permitirá tener una visión aproximada sobre esta cuestión.

**Diagrama 5: El posible voto de los abstencionistas en las Elecciones Generales de 2008.**



Fuente: Post-electoral Elecciones Generales y al Parlamento de Andalucía. Estudio 2757, CIS.

En las elecciones generales de 2008 el Partido Socialista presentó el porcentaje más alto de abstencionismo con un 47,7% (véase diagrama). Si a esta cifra le sumamos los de Izquierda Unida, tenemos que algo más del 50% de electorado que se ha abstenido era de izquierdas y con lo cual de los partidos de este sesgo ideológico habrían visto incrementado sus porcentajes de votos y de escaños. En cambio, los abstencionistas que hubieran apostado por el PP sólo son el 21,6%, por tanto, un porcentaje mucho menor que los socialistas, y además la diferencia de abstencionistas que se produce entre uno y otro partido se sitúa en 26,1% a favor de los socialistas. Por tanto, se puede decir que la abstención afecta más a los partidos de izquierda que a los de derecha, ya que las cifras de los primeros se sitúan en 53,8 puntos y los segundos en 24. La razón del debilitamiento del voto ideológico en la izquierda puede responder, tal vez, al protagonismo que han tenido en el debate público cuestiones ajenas al eje izquierda-derecha (Barreiro, 2001: 28).

#### **4) Ampliación del sufragio**

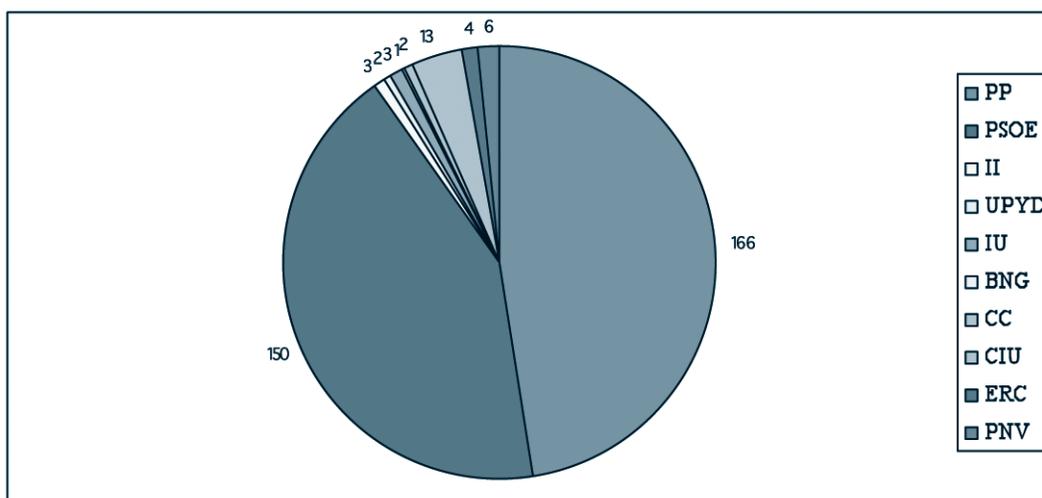
En estos comicios tiene derecho a votar todo ciudadano europeo, que sin ser nacional del país, haya manifestado previamente su intención de hacerlo en el mismo. En España son los ingleses, rumanos y alemanes, por este orden, los extranjeros que encabezan la lista de los ciudadanos de la Unión Europea no españoles con intención de votar. En total son 275.732 electores extranjeros los que han manifestado a la Oficina de Censo Electoral su voluntad de votar en España. Y esto indudablemente puede introducir una variable más en los resultados de las elecciones europeas, más cuando España para este tipo de comicios opta por el distrito único.

## VI. LAS ELECCIONES EUROPEAS DEL 7 DE JUNIO EN ESPAÑA EN CLAVE NACIONAL

Si los resultados de las elecciones europeas se hubieran producido en unas elecciones generales no cabe duda que el PP habría resultado ganador con una victoria holgada al haber obtenido 166 escaños (12 más de los que logró en marzo de 2008) y el PSOE habría sufrido una severa derrota al quedarse con 150 diputados (19 escaños menos de los que tuvo en las anteriores generales y en la actual legislatura), perdiendo con ello cualquier posibilidad de formar gobierno, ya que necesitaría cerrar un acuerdo estable con al menos otras cinco fuerzas políticas, lo que dificulta enormemente la estabilidad de cualquier Ejecutivo.

Por otra parte, con estos 166 escaños que le otorga esta extrapolación, el PP cosecharía el segundo mejor resultado de su historia en unas elecciones generales, a tan sólo diez diputados de la mayoría absoluta. Además, la aritmética parlamentaria le facilitaría diversas opciones para cerrar pactos de gobierno con los partidos del arco parlamentario, simplemente con el apoyo de CiU y sus 13 diputados le bastaría para garantizar la estabilidad del gobierno. Cosa que no sería de extrañar, cuando estas dos formaciones políticas ya han protagonizado pactos de legislatura en la VI (1996/2000) y VII (2000/2004), cuando el PP necesitaba del apoyo de otras fuerzas políticas para lograr una mayoría en la cámara que les permitiese aprobar sus propuestas y cuando obtuvieron mayoría absoluta para dotarse de una mayor legitimidad a su mandato.

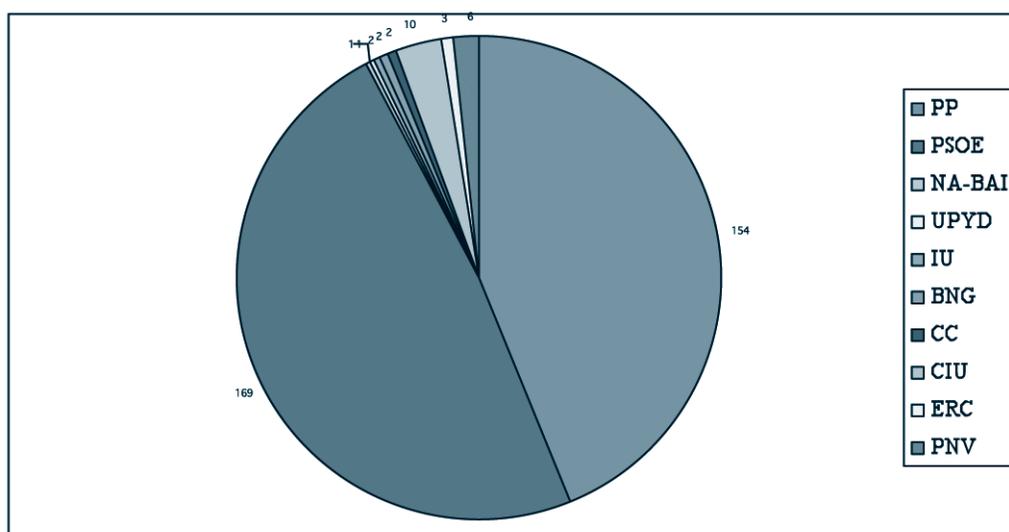
Diagrama 6: **Extrapolación nacional de los resultados las elecciones europeas**



Fuente: Elaboración propia en función de los datos del Ministerio de Interior.

La victoria del PP se ha cimentado en los excelentes resultados que han obtenido en Madrid, Murcia, Valencia y Castilla y León, pero sobre todo por la recuperación de Canarias, el triunfo en Castilla La Mancha, la consolidación de Galicia y el crecimiento experimentado en Andalucía y, en menor medida, en Cataluña. En todo caso, habría que mencionar también que los populares se han alzado victoria en 11 de las 17 CC.AA y en las dos ciudades autónomas, y ha conseguido ser la segunda fuerza más votada, a muy corta distancia de los socialistas, en otras 3 comunidades. Lo que supone que los populares han teñido de azul casi todo el mapa del Estado español, el problema es que los populares deben continuar mejorando sus resultados en Andalucía y Cataluña, y tienen que dejar de perder votos en el País Vasco. Téngase en cuenta que estas tres comunidades reparten 126 escaños de los 350 que integran el Congreso de los Diputados, por lo que obtener unos buenos resultados en estas resulta ser esencial para poder proclamarse vencedor de unas elecciones generales. Sólo basta con hacer un repaso a las anteriores elecciones generales, donde el PP obtuvo unos excelentes resultados en sus feudos electorales (Madrid, Murcia, C. Valenciana y Castilla y León) pero, sin embargo, pincharon en Cataluña, País Vasco y Andalucía, que son precisamente en las comunidades autónomas donde los socialistas lograron mayores ventajas respecto a los populares, por lo cual terminaron resultando ser claves para el triunfo socialista<sup>25</sup>.

**Diagrama 7: Resultados de las elecciones general de 2008**



Fuente: Ministerio de Interior.

25 Ver a este respecto: Sánchez Medero, G y Sánchez Medero, R. (2009) "Las elecciones generales del 9 de marzo de 2008: la clave estuvo en Cataluña y País Vasco", en *Revista de Derecho Electoral*, N° 7, primer semestre.

El PSOE, según esta extrapolación, perdería 19 escaños como consecuencia del descenso que ha sufrido en su representación en el País Vasco y Andalucía, pero sobre todo en Cataluña. Además, los socialistas han cedido terreno a los populares en otras comunidades autónomas, ya que mientras en las anteriores generales resultaron vencedores en ocho de ellas ahora sólo lo hace en seis y en tres de ellas los populares ya están cerca del empate técnico.

Pero los populares no serán los únicos que verán incrementada su fuerza en la Cámara Baja, sino que también otras fuerzas verán como aumenta su presencia en dicha cámara. En esta situación se encontraría CiU, UPyD, ERC, IU e II, mientras que el PNV y CC mantendría su actual representación con 6 y 2 diputados, respectivamente. El incremento de votos de CiU se ha debido principalmente a la pérdida de apoyos que han tenido los socialistas en Cataluña que ha aumentado en tres sus diputados. El caso de ERC e ICV es completamente distinto, ambas formaciones política han descendido de votos respecto a las europeas, probablemente como consecuencia de formar parte del gobierno tripartito en Cataluña, pero sin embargo han visto ampliada en un escaño cada uno su representación en el Congreso de los Diputados. El éxito de UPyD se ha fraguado en Madrid, circunscripción en la que este partido es la tercera fuerza política de la región con 155.696 electores, desbancando de la misma a IU. Pero además, UPyD es el tercer partido en cuatro comunidades más y el único que ha ganado votos con respecto a las generales de 2008. Hecho que es especialmente destacable porque la participación bajó en casi 30 puntos respecto a marzo de 2008. Aunque todavía no han conseguido ser la tercera fuerza política nacional, si ha superado a IU en nueve de las 12 ciudades más pobladas de España (las que tienen más de 320.000 habitantes): Madrid, Sevilla, Zaragoza, Murcia, Palma, La Palmas, Bilbao, Alicante y Valladolid, en cuatro Comunidades Autónomas (Madrid, Castilla y León, Cantabria y La Rioja) y en catorce provincias.

Otra de las conclusiones claras de estas elecciones es la reaparición de la izquierda abertzale radical tras su desaparición de la escena electoral como consecuencia de su prohibición a presentarse a unos comicios<sup>26</sup>. Iniciativa Internacionalista ha alcanzado en esta ocasión un porcentaje de votos que oscila alrededor del 16% y del 12% en el País Vasco y Navarra, respectivamente, que por otra parte es la cuota de apoyos más alta de los últimos 10 años. Es más, si la convocatoria electoral hubiera sido de carácter autonómico, la izquierda abertzale habría cosechado uno de los mejores resultados de la última década con 12 diputados,

26 Una vez aprobada la Ley Orgánica 6/2002, de 27 de junio, de Partidos Políticos, el Tribunal Supremo notificó la ilegalización de Herri Batasuna así como de Euskal Herritarrok y Batasuna alegando que estas formaciones políticas apoyaban a la banda terrorista ETA, en virtud del artículo 10.2 c) de esta nueva normativa, que habilita a la jurisdicción para que pueda disolver un partido cuando considere que su actividad vulnera los principios democráticos.



únicamente comparable a los que logró en las autonómicas de 1999. En cuanto al Congreso de los Diputados, Iniciativa Internacionalista con los resultados que han obtenido en las elecciones europeas volvería a tener representación en la Cámara Baja. Cosa que no ocurriría desde las elecciones generales de 1996, y todo gracias al diputado que han obtenido por Guipúzcoa, Vizcaya y Navarra.

**Tabla 4: Extrapolación de los resultados de las elecciones europeas.**

CC.AA	Provincias	Partidos	Generales 2008	Total/CC.AA	Extrapolación/Europeas 2009	Total/CC.AA
Andalucía	Almería	PP	3	PSOE 36 PP 25	3	PSOE 33 PP 28
		PSOE	3		3	
	Cádiz	PSOE	5		5	
		PP	4		4	
	Córdoba	PSOE	4		3	
		PP	2		3	
	Granada	PSOE	4		4	
		PP	3		3	
	Huelva	PSOE	3		3	
		PP	2		2	
	Jaén	PSOE	4		3	
		PP	2		3	
	Málaga	PSOE	5		5	
		PP	5		5	
Sevilla	PSOE	8	7			
	PP	4	5			
Aragón	Huesca	PSOE	2	PSOE 8 PP 5	2	PSOE 7 PP 6
		PP	1		1	
	Teruel	PSOE	2		1	
		PP	1		2	
	Zaragoza	PSOE	4		4	
		PP	3		3	
Asturias	Asturias	PSOE	4	PSOE 4 PP 4	4	PSOE 4 PP 4
		PP	4		4	
Balears	Balears	PSOE	4	PSOE 4 PP 4	4	PP 4 PSOE 4
		PP	4		4	
Canarias	Las Palmas	PSOE	4	PSOE 7 PP 6 CC 2	4	PP 7 PSOE 6 CC 2
		PP	4		4	
	Tenerife	PSOE	3		2	
		PP	2		3	
		CC	2		2	
Cantabria	Cantabria	PP	3	PP 3 PSOE 2	3	PP 3 PSOE 2
		PSOE	2		2	
Castilla La Mancha	Albacete	PP	2	PP 12 PSOE 9	2	PP 13 PSOE 8
		PSOE	2		2	
	Ciudad Real	PP	3		3	
		PSOE	2		2	
	Cuenca	PP	2		2	
		PSOE	1		1	
	Guadalajara	PP	2		2	
		PSOE	1		1	
	Toledo	PP	3		4	
		PSOE	3		2	



CC.AA	Provincias	Partidos	Generales 2008	Total/CC.AA	Extrapolación/Europeas 2009	Total/CC.AA
Castilla y León	Ávila	PP	2	PP 18 PSOE 14	2	PP 20 PSOE 12
		PSOE	1		1	
	Burgos	PP	2		2	
		PSOE	2		2	
	León	PSOE	3		2	
		PP	2		3	
	Palencia	PP	2		2	
		PSOE	1		1	
	Salamanca	PP	2		3	
		PSOE	2		1	
	Segovia	PP	2		2	
		PSOE	1		1	
	Soria	PP	1		1	
		PSOE	1		1	
Valladolid	PP	3	3			
	PSOE	2	2			
Zamora	PP	2	2			
	PSOE	1	1			
Cataluña	Barcelona	PSOE	16	PSOE 25 CIU 10 PP 8 ERC 3 ICV 1	13	PSOE 19 CIU 13 PP 9 ERC 4 ICV 2
		CIU	6		7	
		PP	6		6	
		ERC	2		3	
		ICV-EUIA	1		2	
	Gerona	PSOE	3		2	
		CIU	2		2	
		ERC	1		1	
		PP	---		1	
	Lérida	PSOE	2		1	
		CIU	1		2	
		PP	1		1	
	Tarragona	PSOE	4		3	
CIU		1	2			
PP		1	1			
Extremadura	Badajoz	PSOE	3	PSOE 5 PP 5	3	PSOE 5 PP 5
		PP	3		3	
	Cáceres	PSOE	2		2	
		PP	2		2	
La Rioja	La Rioja	PP	2	PP 2 PSOE 2	3	PP 3 PSOE 1
		PSOE	2		1	
Galicia	A Coruña	PP	4	PP 11 PSOE 10 BNG 2	3	PP 12 PSOE 10 BNG 1
		PSOE	3		3	
		BNG	1		1	
	Lugo	PP	2		3	
		PSOE	2		2	
	Pontevedra	PSOE	3		4	
		PP	3		3	
		BNG	1		---	
	Orense	PP	2		3	
PSOE		2	1			



CC.AA	Provincias	Partidos	Generales 2008	Total/CC.AA	Extrapolación/Europeas 2009	Total/CC.AA
Madrid	Madrid	PP	18	PP 18	19	PP 19
		PSOE	15	PSOE 15	13	PSOE 13
		IU-CM	1	IU 1	1	IU 1
		UPYD	1	UPYD 1	2	UPYD 2
Murcia	Murcia	PP	7	PP 7	7	PP 7
		PSOE	3	PSOE 3	3	PSOE 3
Navarra	Navarra	UPN-PP	2	PP 2 PSOE 2 NA-BAI 1	3	PP 3 PSOE 2 II 1
		PSOE	2		2	
		NA-BAI	1		---	
		II	---		1	
País Vasco	Álava	PSOE	2	PSOE 9 PNV 6 PP 3	2	PSOE 7 PNV 6 PP 3 II 2
		PP	1		1	
		EAJ-PNV	1		1	
	Guipúzcoa	PSOE	3		2	
		EAJ-PNV	2		2	
		PP	1		1	
		II	---		1	
	Vizcaya	PSOE	4		3	
		EAJ-PNV	3		3	
		PP	1		1	
II		---	1			
C. Valenciana	Alicante	PP	7	PP 19 PSOE 14	7	PP 19 PSOE 14
		PSOE	5		5	
	Castellón	PP	3		3	
		PSOE	2		2	
	Valencia	PP	9		9	
		PSOE	7		7	
C. A. de Ceuta	Ceuta	PP	1	PP 1	1	PP 1
C. A. de Melilla	Melilla	PP	1	PP 1	1	PP 1

Fuente: Ministerio de Interior.

El PNV y CC serían dos de los partidos que mantendrán su representación. En el primer caso habría que señalar que los nacionalistas vascos, pese a continuar teniendo 6 diputados, han sufrido un ligero retroceso electoral de 42.103 votos, pero de momento no le pasaría factura en la Cámara Baja. Sin embargo, sí lo haría si se tratase de unos comicios autonómicos. En este caso, el panorama sería muy distinto, ya que pasaría de los 30 diputados autonómicos actuales a 21. Es más, se podría llegar a afirmar que el PNV cosecharía los peores resultados de su historia con 207.040 votos, si exceptuamos las europeas de 1989. La situación de Coalición Canarias es completamente distinta, esta coalición política ha logrado incrementar, aunque ligeramente, su respaldo electoral en 4.211. El descenso que han tenido los socialistas en esta región indudablemente ha venido a beneficiar a los populares, pero también a los nacionalistas canarios.

Los grandes perdedores de estos comicios, junto a los socialistas, han sido BNG y Na-Bai. Los primeros han retrocedido en su representación, al perder su diputado por Pontevedra, con lo cual sólo han mantenido su escaño por A Coruña. Pero lo que es más importante, los nacionalistas gallegos han visto como se restaba su apoyo electoral en 39.430 votantes, lo que viene a confirmar su caída electoral desde que formara parte del gobierno bipartito de Galicia. Los segundos no sólo descenderían en número de votos si no que desaparecerían de la Cámara Baja.

## VII. CONCLUSIONES

La primera conclusión a la que podemos llegar es que para que el espíritu de la Unión Europea se impregne en la ciudadanía, es necesario terminar con el problema del déficit democrático. Para ello, el principio democrático no sólo debe limitarse al nivel supranacional, ya que la Unión Europea no está compuesta únicamente de estructuras encargadas de realizar transferencias de competencias cuyo impacto repercute luego en los Estados miembros, sino que la construcción europea debe suponer la constante confrontación de puntos de vista diferenciados, de instituciones heterogéneas, de procedimientos inconexos, de modelos económicos y sociales divergentes, de prácticas y repertorios de acción heteróclitos (Mény, 2004: 33). Pero, para que eso sea real, además, se tendrá que dotar de mayor poder y competencias al Parlamento Europeo, como cámara de representación de la soberanía popular europea.

En segundo lugar, también sería necesario que los partidos políticos empiecen a tomar mayor constancia de los temas europeos, incluso, que puedan surgir partidos netamente europeístas, y dejen de ver estas elecciones sólo en clave nacional. En tercer lugar, hay que conceder mayor trascendencia a los asuntos europeos por parte de los políticos, sindicatos, medios de comunicación, etc, y así crear una mayor conciencia de los mismos a la ciudadanía, ya que al fin y a cabo son de gran trascendencia para el futuro de los europeos. De esta manera, estos comicios dejarían de ser utilizados para castigar a los partidos del gobierno o para demostrar su disconformidad votando por otras opciones políticas por la que normalmente no lo harían.

La cuarta conclusión a la que podemos llegar y que guarda relación con los resultados propiamente dichos es el dominio del centro-derecha en Europa. Pero esto no es una cuestión nueva, en el anterior Parlamento el centro-derecho también era preponderante. No hay que olvidar, que desde la formalización del eje franco-alemán formado por Chirac y Schroeder,

la llamada locomotora de la Unión volvió a funcionar y una vez eliminado de la ecuación el socialdemócrata alemán y con la entrada de Merkel, se hicieron cargo del timón posiciones de un centro-derecha que ha comandado la Unión hasta la fecha (Sánchez Medero, 2009b). Otra cosa es el resurgimiento de los partidos y opciones de extrema derecha. De momento, pese a ciertos recelos, parece que únicamente obedece a una respuesta casi automática a la crisis por la que está atravesando Europa. Pero habrá que ver si realmente solo responde a eso, o si por el contrario, termina por ser algo más. El fracaso de la socialdemocracia europea es otro de los datos que nos han dejado estas elecciones. El declive de los socialistas europeos es preocupante, porque el juego democrático siempre requiere el contrapeso de dos fuerzas que vengán a garantizar el mismo. Y por último, mencionar el crecimiento de los Verdes y el descenso de liberales y comunistas, pero sobretodo el incremento de representantes de fuerzas eurocépticas, alternativas y radicales, y de la abstención. Por lo que una vez más se demuestra el enorme descontento y, a la vez, indiferencia que provocan las instituciones de la Unión Europea entre la ciudadanía.

Por último, en España los ganadores de estas elecciones han sido todos y ninguno. En una perspectiva cuantitativa, no cabe lugar a la duda el vencedor de estas elecciones ha sido el Partido Popular. Sin embargo, la diferencia que han conseguido los populares respecto a los socialistas ha sido menor de lo que un principio hubieran deseado, por tanto, el PSOE ha sufrido lo que se conoce como una “dulce” derrota. Otro de los que han resultado ser ganadores ha sido UPyD, Coalición por Europa y la Europa de los pueblos-Verdes, ya que todas han experimentado un crecimiento electoral que les ha permitido tener por primera vez representación en la cámara europea, los primeros, mantener su representación, los segundos, e incrementar su presencia en la misma, los terceros. Pero también ha habido perdedores, como han sido el PSOE, IU e II. Los socialistas han perdido las primeras elecciones a nivel nacional desde que en 2004 vencieran en las elecciones generales. No obstante, su descenso ha sido menor a lo que en un principio se preveía. La coalición de izquierdas, de nuevo ha vuelto a descender en el número de votos, sin embargo, han logrado conservar intacta su representación. Y la formación Izquierda Internacionalista, ha tenido un fracaso a medias, porque no ha conseguido representación pero las urnas les han otorgado los mejores resultados en la última década.

A nivel nacional, el vencedor también sería el PP y el PSOE se quedaría en una situación realmente complicada si quisiera conformar gobierno. Otros de los que verían incrementada su fuerza en el Parlamento español sería CiU, UPyD, ERC, IU e II, mientras que el PNV y CC mantendría su actual representación. Los perdedores, junto a los socialistas, serían el BNG y



Na-Bai, ya que los primeros verían reducida su presencia en la Cámara Baja y los segundos dejarían de estar presentes en ella. Pero tal vez, la conclusión más clara que pudiéramos sacar es la irrupción y, por tanto, el retorno de la izquierda abertzale, cosa que por otra parte que no sucedía desde las generales de 1996. No obstante, estos datos deben ser tomados con cierta prudencia. No olvidemos, que las elecciones europeas tienen unas connotaciones que pueden influir en el resultado final de las estas, como son las modificaciones del sistema electoral, la baja tasa de participación, la poca vinculación de la ciudadanía en este tipo de elecciones, los comportamientos dispares de los actores participantes, etc.

## VIII. LITERATURA CONSULTADA

ANDUIZA, E. *¿Individuos o sistemas? Las razones de la abstención en Europa occidental*. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas, 1999.

BARREIRO, B. *Los determinantes de la participación en las elecciones españolas de marzo de 2000: El problema de la abstención en la izquierda*. Working Paper, N° 171, Instituto Juan March, 2001.

BARREIRO, B. "La progresiva desmovilización de la izquierda en España: un análisis de la abstención en las elecciones generales". En: *Revista Española de Ciencia Política*, N° 6, pp. 183/205 (2002).

BOGDANOR, V. "Direct elections, representative democracy and European integration". En: *Electoral Studies*, N° 8, pp. 205/216 (1989).

BOIX, C y RIBA, C. "Las bases sociales y políticas de la abstención en las elecciones generales españolas: recursos individuales, movilización estratégica e instituciones electorales". En: *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, N° 90, pp. 95-128 (2000).

FONT, J. "La abstención electoral en España: Certezas e interrogantes". En: *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, N° 71-72, pp. 11/40 (1995).

- FRANKLIN, M. N. "Electoral Participation". En: Lawrence LeDuc, Richard G. Niemi y Pippa Norris, eds. *Comparing Democracies. Elections and Voting in Global Perspective*. Thousand Oaks: Sage, 1996.
- JUSTEL, M. *La abstención electoral en España, 1977-1993*. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas, 1995.
- MONTERO, J. R. "Elecciones europeas en España: partidos nacionalistas y circunscripción única". En: *ARI*, 89/100 (2009).
- MORATA, F. "El Parlamento Europeo: Una institución en busca de un papel político". En: MARTÍNEZ, A y MENDEZ, M (ed.) *Las elecciones al Parlamento Europeo*. Valencia: Tirant Lo Blanch, pp. 13/63 (2000).
- REIF, K y SCHMITT, H. "Nueve elecciones nacionales de rango secundario: Un marco conceptual para el análisis de los resultados de las elecciones para el Parlamento Europeo". En: *Revista de Estudios Políticos*, N° 16, pp. 8/57 (julio-agosto, 1980).
- SÁNCHEZ MEDERO, G y SÁNCHEZ MEDERO, R. "Las elecciones generales del 9 de marzo de 2008: la clave estuvo en Cataluña y País Vasco". En: *Revista de Derecho Electoral*, N° 7 (primer semestre, 2009a).
- SÁNCHEZ MEDERO, G y SÁNCHEZ MEDERO, R. "La nación devora a Europa". En: *El Viejo Topo*, julio-agosto, N° 258 (julio-agosto, 2009b).
- SANTAMARÍA OSSORIO, J., RENU VILAMALA, J. M<sup>a</sup> y COBOS SAMPEDRO, V. "Los debates sobre el procedimiento electoral uniforme y las características diferenciales de las elecciones europeas". En: *Revista de Estudios Políticos*, N° 90, pp. 11/43 (octubre-diciembre, 1995).
- REIF, K. "Ten second-order elections". En: REIF, K. (eds.) *Ten European Elections*. Aldrshot: Gower, 1985.
- GATTO, S. "Hacia un sistema electoral uniforme para las elecciones europeas". En: *Debate Abierto*, N° 5, pp. 51-82 (1991).
- REIF, K y SCHMITT, H. "Nine second-order elections: a conceptual framework for the analysis of European elections results". En: *European Journal of Political Research*, N° 9, pp. 3-44 (1980).
- MÉNY, Y. "Europa y el principio democrático". En: *Revista Occidente*, N° 278-279, pp. 25-38 (2004).



# Percepciones y representaciones de la democracia en las personas jóvenes adultas costarricenses

Eugenia Boza Oviedo\*  
Luisa Ochoa Chaves\*\*

## Nota del Consejo Editorial

**Recepción:** 09 de junio de 2009.

**Revisión, corrección y aprobación:** 25 de julio de 2009.

**Resumen:** El artículo es producto de un estudio cualitativo mediante entrevistas grupales en el cual se indaga por las percepciones, valoraciones y representaciones de personas jóvenes adultas entre los 18 y 30 años, con respecto a la democracia, participación política y la vivencia de la ciudadanía.

**Palabras claves:** Cultura democrática / Desarrollo de la democracia / Participación ciudadana / Jóvenes

**Abstract:** The article is the product of a qualitative study that explores -through group interviews- the perceptions, values and representations of young adults between 18 and 30 years old, respect democracy, political participation and citizenship experience.

**Key words:** Democratic culture / Development of democracy / Citizenship participation / Youth.

---

\* Licenciada en Trabajo Social de la Universidad de Costa Rica. Investiga el campo de las organizaciones no gubernamentales y su relación con el Estado. Actualmente labora como asesora de proyectos de la Sección de Trabajo Comunal Universitario de la Universidad de Costa Rica. Ha laborado como facilitadora de talleres socioeducativos en el proyecto Detener la Exclusión, Crear Valor (DECV) de la Fundación PANIAMOR, además de Trabajadora Social en la Asociación Centro de Rehabilitación para el Adicto (ACERPA). Correo electrónico: eugeniaboza@gmail.com.

\*\* Socióloga de la Universidad Nacional de Colombia, actualmente esta terminando Maestría en Comunicación de la Universidad de Costa Rica. Labora en el campo de la comunicación y en la investigación de los usos sociales de las nuevas tecnologías de información y comunicación, especialmente Internet y Software Libre. Ha trabajado en el colectivo Código Sur (para la promoción y desarrollo de nuevas tecnologías con organizaciones sociales [www.codigosur.org](http://www.codigosur.org)), y en el área de comunicación de la Iglesia Luterana Costarricense y la Vicerrectoría de Acción Social de la Universidad de Costa Rica. Correo electrónico: leoch72@gmail.com.

## I. INTRODUCCIÓN

El siguiente artículo es producto de un estudio cualitativo desarrollado por las autoras y Ojalá Comunicación para el Tribunal Supremo de Elecciones y FLACSO Costa Rica. En el marco del proyecto “Promover Ciudadanía Activa” para el fortalecimiento democrático y la participación electoral en Costa Rica, con el apoyo financiero de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID) y la intermediación del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.

El estudio se desarrolló entre los meses de abril y mayo de 2009 en distintas localidades costarricenses (Liberia, San José y Turrialba), con el fin de indagar mediante entrevistas grupales, por algunos elementos de la cultura política de personas jóvenes adultas entre los 18 y 30 años, específicamente sus percepciones, valoraciones y representaciones en torno a los conceptos de democracia, participación política, vivencia de la ciudadanía y las instituciones que representan la organización democrática.

## II. ANTECEDENTES

La segunda mitad de los años noventas se convirtió en el punto de quiebre del sistema de partidos y de las preferencias del electorado costarricense. Hasta entonces predominaban dos agrupamientos electorales fieles a los partidos Liberación Nacional y Unidad Social Cristiana.

A partir de 1994 una serie de acontecimientos darán pie para evidenciar el descontento ciudadano, tales como la crisis del Banco Anglo de 1994, el Pacto Figueres Calderón y la huelga de educadores de 1995, el fallido intento de concertación de 1998, el llamado “Combo ICE” en el año 2000 (Rojas, 2003), y recientemente el proceso sobre el Referéndum al TLC, con la apertura de nuevos actores en escena, partidos partidos y formas de organización ciudadana (Comités Patrióticos). Todos, fenómenos que han tenido gran influencia en los cambios ocurridos en el comportamiento electoral.

Según explica el Tribunal Supremo de Elecciones (TSE), en Costa Rica la abstención electoral tuvo un comportamiento estable desde el año 1962 hasta 1994, el porcentaje de “abstencionismo histórico” correspondiente al 18% de las personas inscritas en el padrón electoral, tuvo un aumento sorprendente en la elección de 1998 con el 30% y la “consolidación” del fenómeno en el 2002. (Raventós et.al., 2005).

Este abstencionismo es evidente en el grupo de jóvenes. Existe una amplia proporción de jóvenes que nunca han votado, mientras que ha disminuido la cantidad de jóvenes que afirman votar siempre (Raventós et.al., 2005:110). El estudio de FLACSO sobre comportamientos y actitudes de personas adultas jóvenes en el plano electoral usando los datos electorales de 2002, confirmó la tesis de que el grueso de los abstencionistas son personas adultas jóvenes: “el 47,2% de los abstencionistas son personas menores de 35 años” (Rojas, 2003).

Según Raventós y otros (2005) la abstención en jóvenes podría explicarse por los factores etarios vinculados con las vivencias de cada generación. Para la autora, existe el supuesto de que cada vez más, la participación política es menos importante para las y los jóvenes y éstos demuestran cada vez menos preocupación por las situaciones políticas y sociales del país. Sin embargo, afirma que conforme pasa el tiempo, la tendencia es a interesarse cada vez más por los asuntos públicos, y por tanto, mayor participación en temas políticos, especialmente en votar.

Las personas adultas jóvenes en Costa Rica viven cada vez más en la tensión entre lo nacional y lo transnacional. En su vida cotidiana la esfera pública tiende a ser restringida y se da gran valor al ámbito privado, y “el mundo de la política es visto como un espacio donde se lucha para obtener el poder con móviles personalistas; un espacio de figuración y de mejoramiento económico y social personal y por tanto, fuente de corrupción” (Rojas, 2003:41). De este modo se manifiesta una mayor distancia entre las personas adultas jóvenes hacia los objetos políticos frente a otras categorías etarias, su descontento remite a que no se logra establecer una conexión directa entre la política o el mundo de los políticos, y el desenvolvimiento de su vida personal. (Rojas, 2003).

Esto concuerda con la creación de una apatía entre los ciudadanos ante la organización política en la que no perciben que su opinión cuenta, *“si bien el desengaño no llega a ser absoluto, la merma del crédito del que aún gozan las democracias resulta innegable. Fenómenos como la corrupción o la partidocracia no hacen sino abonar este escepticismo.”* (Velasco, 2006)

Ante este contexto, resulta necesario reposicionar la democracia como lugar para *“la toma de decisiones a través e la discusión entre ciudadanos libres e iguales”* (Velasco, 2006), con la participación de todas las personas afectadas en las decisiones (o sus representantes), y con argumentos comprometidos con los valores de imparcialidad y racionalidad. Se trata de promover una democracia deliberativa en la que los ciudadanos se informan, reflexionan en común y solo entonces, deciden.

Aunque la deliberación nunca es el único medio para la toma de decisiones colectivas, a ello suman la votación y la negociación, y además, su excesivo uso puede llegar a reducir la práctica política en una representación escénica (Velasco, 2006). La promoción de la participación política desde la perspectiva de la democracia deliberativa permitiría una recuperación de la ciudadanía activa e incluiría una reflexión sobre los nuevos movimientos sociales, iniciativas cívicas y en general conductas políticas no convencionales que procuran o favorecen la desinstitucionalización y la desestatización de la política.

Esta perspectiva pone el acento en los procesos que favorecen el intercambio de opiniones, la reflexión y la responsabilidad de los ciudadanos, mientras promueve las ideas de autodeterminación, igualdad política y participación en los procesos públicos de adopción de resoluciones. Ubicando la democracia como espacio de interacción y experiencias compartidas que permiten generar la cohesión social necesaria para poder articular lo común y tramitar las diferencias (Velasco, 2006). De ahí que el respeto mutuo -reflejado en actitudes de tolerancia, solidaridad, renuncia a la violencia y celebración de la diversidad- constituyen actitudes ciudadanas básicas para la convivencia democrática, que permitan canalizar las divergencias por medio del diálogo y la deliberación racional.

Asumir este concepto implica procurar formas de vidas en las que predomine el espacio público frente a la tradicional concepción de democracia elitista que centraliza el poder político. Asimismo, invita a ubicar la política en el mundo de la imaginación, en la búsqueda de modos de vivir la ciudadanía que permitan subvertir el desencanto y la apatía frente a los procesos políticos.

### **III. METODOLOGÍA**

Esta investigación analiza las percepciones, la valoración y las representaciones de las y los jóvenes respecto a la democracia y sus procesos desde un abordaje cualitativo, con el fin de indagar en su subjetividad y procurar reconocer cómo dan sentido a sus prácticas cotidianas en relación con la vivencia democrática.

Las entrevistas grupales son una técnica cualitativa que permite conocer aspectos de la realidad social a partir de la subjetividad de los actores, además de permitir el reconocimiento de discursos de sujetos en grupo (León, 2007) y, es en estos discursos donde es posible aprehender las percepciones y construcciones colectivas, así como los modos en que las prácticas se cargan de sentido.

Mediante ésta técnica se pretende generar información empírica sobre cuáles son las formas perceptivas y estructurales del grupo etario elegido y a partir de ahí, comprender las prácticas sociales que definen conductas, imaginarios y formas ideológicas (Thompson, 1998 en León, 2007).

En el contexto de la entrevista de grupo se puede acceder al lenguaje propio de los participantes, sus conceptualizaciones y preocupaciones; facilitar la producción de argumentaciones más fluidas; y posibilitar procesos colectivos de construcción de sentido. (Tocornal, 2005).

A través de una entrevista grupal es posible reconocer el funcionamiento de esquemas de pensamiento relacionados con las percepciones y las valoraciones respecto a determinada temática, en este caso, la democracia. A partir de la comprensión de estos esquemas es, asimismo, posible captar y comprender la forma en que las personas viven los procesos democráticos; siguiendo siempre patrones socioculturales definidos y que a su vez determinan esas percepciones, valoraciones y formas de acción (Giménez, 1999; en León, 2007).

Cabe recordar que, a diferencia de las técnicas cuantitativas, y retomando la reflexión de Jesús Ibáñez la “representatividad” en la elección de los participantes se justifica en elementos ideológicos - estructurales, es decir, que la elección de los participantes contempla variables de composición de un grupo que pertenecen a la sociedad, y no a criterios numéricos distributivos como se busca en el uso de metodologías cuantitativas (Ibáñez, 1979 en León, 2007).

## **A. Criterios de selección**

Para comprender la participación ciudadana es necesario visualizarla como un fenómeno complejo, es decir, que debe ser analizado a la luz de múltiples factores y en el cual influyen aspectos como el grupo etario, la zona geográfica de pertenencia y el estrato social.

Es así que, para elegir las personas participantes en esta investigación se estableció, en primera instancia el criterio de edad, pues según las estadísticas, son los jóvenes con edades entre los 18 y los 30 años los más propensos al abstencionismo y a la poca participación en espacios políticos.

Esto se logra evidenciar en el dato del año 2002, en el grupo de edad de hombres de 18 a 21 años, hubo una abstención cinco por ciento por encima del promedio nacional, mientras que en el grupo siguiente, de los mayores de 21 y menores de 30 años, la abstención superó el 38% (Raventós et al, 2005, p. 22).

Otro de los criterios utilizados para la selección de las personas participantes es el nivel socioeconómico y educativo de la población, pues, según los autores mencionados anteriormente, los sectores más desfavorecidos son los que se alejan mayoritariamente de la participación electoral (Raventós et al, 2005, p. 219).

Según ellos, existen marcadas diferencias entre el comportamiento electoral de distritos con buenas condiciones sociales respecto a otros con malas condiciones. Inclusive, es posible reconocer que en los lugares con mejores condiciones socioeconómicas la cantidad de votantes alcanza más de la mitad de los ciudadanos, mientras que en aquellos lugares que presentan condiciones económicas desfavorables, la participación electoral es aproximadamente un tercio de la población.

Respecto a la escolaridad, Raventós et al (2005) indica que el mayor nivel de participación puede ser reconocido entre las personas que tienen educación superior, excepto en la elección de 1998, cuando este grupo poblacional se abstuvo de participar en una proporción mayor.

Además, fue posible establecer que el grueso de la población adulta joven se localiza en zonas urbanas: 60% del total de las personas comprendidas entre los 20 y 39 años. Casi la tercera parte de los habitantes de zonas urbanas del país (32,8%), está conformada por personas en las edades indicadas (Rojas, 2003).

Lo anterior, aunado a que en las las últimas tres elecciones disminuyó la participación electoral de los habitantes rurales y de zonas mixtas en relación con los urbanos (Raventós et.al. 2005:115) justifica la selección de diversas zonas geográficas para el desarrollo de las entrevistas grupales.

Para la configuración de los grupos se procuró tomar en cuenta el género, la diversidad étnica y la preparación académica. Además, se buscó, preferiblemente jóvenes de clase media y media baja.

## ***B. Estructura de entrevista grupal***

Las entrevistas grupales fueron planificadas según el siguiente esquema. La duración de cada una fue de aproximadamente una hora y cuarenta minutos:

- Aplicación cuestionario pre-ingreso: Al inicio de cada sesión se brindó a las y los participantes un cuestionario que recopiló información general, tal es

el caso del género, nivel educativo, participación en algún grupo (religioso, comunal, deportivo, partido político, otro), ocupación actual, medios que utiliza para informarse (impresos, radio, televisión nacional, televisión internacional, digitales).

- Presentación: Breve presentación de la actividad. (Incluyó la indicación de que la entrevista tiene un carácter confidencial y los participantes no tendrán ningún tipo de represalia por la opiniones expresadas).
- Sesión de preguntas: (significados, experiencias, percepciones, valores y representaciones).
- Presentación de campañas políticas y reflexión sobre las campañas.
- Cierre y conclusiones de los participantes (hilar las conclusiones de cada grupo, devolvérselas y reafirmar acuerdos y desacuerdos).

### ***C. Sobre las personas participantes***

Como parte del proceso de las entrevistas grupales se aplicó un formulario inicial a las personas participantes, indagando por algunos elementos como nivel educativo, ocupación, participación en grupos y consumo de medios de comunicación. A continuación se indican los resultados más importantes del “Cuestionario Pre-ingreso”.

En total asistieron a las entrevistas grupales 44 personas, distribuidas de la siguiente manera:

**Tabla 1. Composición de entrevistas grupales por lugar y género**

<b>Participantes por grupo</b>	<b>Mujeres</b>	<b>Hombres</b>	<b>Total</b>
Liberia 1 (18 -15 años)	3	2	5
Liberia 2 (25 -30 años)	2	2	4
San José 1 (18 -15 años)	5	2	7
San José 2 (25 -30 años)	4	5	9
Turrialba 1 (18 -15 años)	5	5	10
Turrialba 2 (25 -30 años)	4	5	9
<b>TOTAL</b>	<b>23</b>	<b>21</b>	<b>44</b>

Fuente: elaboración propia con base en los datos obtenidos en el cuestionario de pre ingreso aplicado a las y los jóvenes entrevistados.

La mayoría de los participantes que provenían de Liberia y Turrialba viven en las áreas urbanas de estas poblaciones. En el caso de San José es importante mencionar la participación de personas sobre todo de Goicochea y Montes de Oca, seguido de Zapote, Pavas, Desamparados y Coronado. También asistieron a las entrevistas dos jóvenes de Heredia y una de Alajuela.

**Gráfico 1. Nivel de Escolaridad**

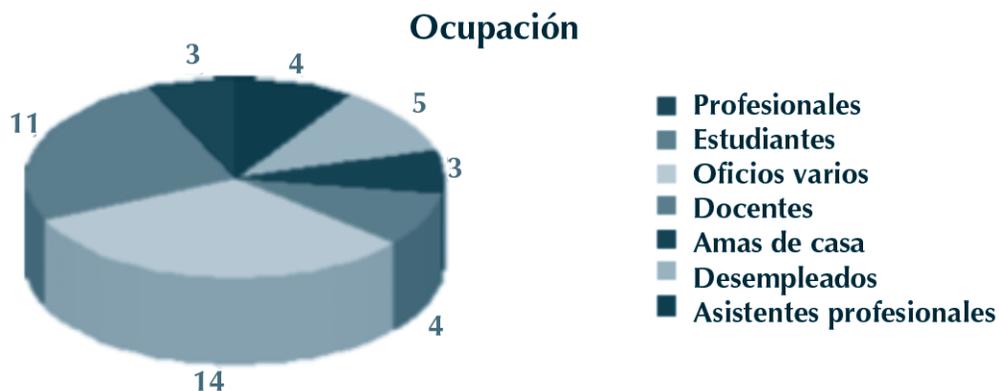


Fuente: elaboración propia con base en los datos obtenidos en el cuestionario de preingreso aplicado a las y los jóvenes entrevistados.

Respecto al nivel de escolaridad, la mayoría de las personas entrevistadas identifica su nivel como “universitario”, aunque no todas estas personas han terminado sus estudios. Luego se ubica el grupo de personas con secundaria completa.

Una cuarta parte de las personas entrevistadas (9 personas) menciona haber recibido cursos adicionales a la secundaria en las áreas de mecánica, cocina, belleza, servicio al cliente e inglés para call center.

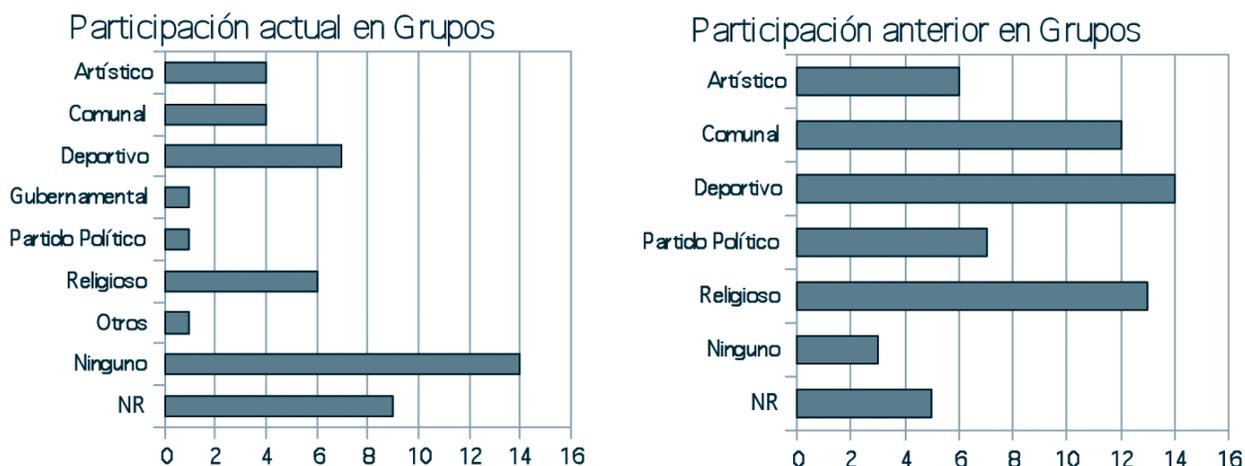
Gráfico 2. Ocupación



Fuente: elaboración propia con base en los datos obtenidos en el cuestionario de preingreso aplicado a los y las jóvenes entrevistados.

Respecto de la ocupación se encontró que la mayoría de las personas participantes se agrupan en las categorías *estudiantes* y *oficios varios*. En *oficios varios* se incluyeron categorías como “negocios”, miscelánea, mecánico, artesana, estilista, animador de fiestas infantiles (payaso), operario, *bartender*, agente de ventas, “fuerza pública” y otros. A estos les siguen los grupos de personas desempleadas, docentes y asistentes profesionales (que incluye categorías de asistente administrativo, asistente de abogado, asistente financiero).

Gráfico 3. Participación política actual y anterior



Fuente: elaboración propia con base en los datos obtenidos en el cuestionario de pre ingreso aplicado a los y las jóvenes entrevistados.

Cerca de la mitad de las personas entrevistadas no participa actualmente en ningún grupo. En el grupo de los que sí participan actualmente, los grupos más mencionados son los deportivos y religiosos. Por su parte, en el pasado los grupos más mencionados son los deportivos, comunales y religiosos.

Algunas personas mencionaron pertenecer a diferentes grupos al mismo tiempo (7 personas), la relación más frecuente fue la participación en espacios comunales, deportivos, y/o religiosos, simultáneamente. Estos espacios son importantes como lugares en dónde ubicar la experiencia de participación de las personas entrevistadas.

Sobre el acceso a Internet, televisión por cable y teléfono residencial, puede concluirse que la mitad de las personas entrevistadas tienen acceso a Internet (23 de 44), la tercera parte tiene televisión por cable (30 de 44) y la gran mayoría tiene teléfono residencial (35 de 44). El dato sobre acceso televisión por cable contrasta con el dato de los canales de televisión más vistos, en su mayoría nacionales, y la poca frecuencia con que se ven canales internacionales.

Sobre la frecuencia con la cual se consumen algunos medios de comunicación, como líneas generales puede decirse, que más de la mitad de las personas entrevistadas acceden a medios impresos de manera esporádica (casi siempre o de vez en cuando).

Es poco frecuente o esporádico el consumo de radios locales, mientras es más importante el consumo de radios nacionales. Aunque existe un consumo frecuente de la radio de acuerdo a los datos, éste es superado por el consumo de televisión.

La mayoría de las personas entrevistadas observa siempre y casi siempre televisión nacional. El consumo de televisión internacional sin dejar de ser importante, es más esporádico.

Por su parte el uso de Internet parece ser muy importante, pues la mayoría indica conectarse siempre y casi siempre.

**Tabla 2. Frecuencia en el consumo de medios de comunicación**

	Medios impresos	Radios locales	Radios Nacionales	TV Nacional	TV Internacional	Internet
Siempre	8	6	12	24	10	16
Casi siempre	15	6	8	10	11	13
De vez en cuando	14	7	9	7	18	9
Casi nunca	4	16	8	0	1	2
Nunca	1	3	1	1	1	2
NR	2	6	6	2	2	2

Fuente: elaboración propia con base en los datos obtenidos en el cuestionario de pre ingreso aplicado a los y las jóvenes entrevistados.

Dentro de los medios impresos más leídos se destacan La Nación y Al Día, seguidos de La Extra y La Teja. Otros medios impresos mencionados son: Semanario Universidad, El Financiero, La República, Turrialba Hoy (periódico local), SOHO y revistas temáticas (deportivas, hobbies).

La mayoría de las personas entrevistadas ve los canales de la oferta nacional de la cadena REPRETEL (sobre todo canal 6 y 11) y TELETICA (canal 7). Quienes mencionaron el consumo de canales de televisión internacional citaron: Discovery, FOX, MTV, Warner Channel, HBO, Nat Geo, People and Arts y otros. Es importante destacar que de las 44 personas entrevistadas, 23 personas indicaron ver solamente a canales nacionales, 12 personas ven tanto canales nacionales como internacionales, y 7 personas ven solamente canales internacionales.

Las estaciones de radio más escuchadas por las personas entrevistadas son Radio Vox FM 106.3, Radio U. 101.9, EXA 92.3, la emisora juvenil 911 y Z Fm 95.1. Les siguen Monumental 93.5 y 94 -7. En Liberia destaca la emisora de Puntarenas 105.9, y en Turrialba la RCT Radio Cultural de Turrialba 88.3.

Respecto a los sitios web más visitados están la referencia a Google para buscar información, el acceso a redes sociales como Hi5 y Facebook, el acceso al correo electrónico como Hotmail, Yahoo, y el acceso al canal de videos on line You Tube. Algunos además mencionaron ingresar al sitio web [www.nacion.com](http://www.nacion.com), [Teletica.com](http://Teletica.com) y páginas para búsqueda de información temática.

Sobre las prácticas en Internet, casi todos las personas participantes tiene correo electrónico, la red social a la que más se pertenece es Hi5, la mayoría ha visitado el sitio web YouTube. Además, específicamente 13 personas mencionaron que han visitado alguna vez el sitio web del Tribunal Supremo de Elecciones.

**Tabla 3. Frecuencia en el consumo de medios de comunicación**

	SI	NO	NR
Correo Electrónico	34	8	2
Facebook	12	20	12
Twiter	2	27	15
Hi5	23	15	6
YouTube	34	9	1
TSE	13	29	2

Fuente: elaboración propia con base en los datos obtenidos en el cuestionario de pre ingreso aplicado a los y las jóvenes entrevistados.

## ***D. Resultados de las entrevistas grupales***

### **1. El voto**

Preguntas: ¿Quién ha participado de algún proceso electoral por medio del voto en los últimos 5 años?

SÍ → ¿En cuáles eventos? Indagar por la participación en elecciones municipales, referéndum u otro proceso

¿Qué les motivó a ir ha votar?

¿Cómo ven la participación política? ¿Solamente ir a votar o tiene otro significado? ¿Por qué es importante esta participación electoral?

NO → ¿Por qué no fueron a votar?, ¿Qué los motivo a no ir a votar? , ¿Por qué desencanto, la apatía?

En las entrevistas se logró determinar que la mayoría de los participantes ha votado al menos en una ocasión y sobre todo en elecciones presidenciales, seguido por el proceso del referéndum sobre el TLC con Estados Unidos, Centroamérica y República Dominicana. Finalmente se ubica la cantidad de personas que han participado en procesos electorales vinculados a las municipalidades.



Cabe resaltar que los dos grupos del área de Turrialba reconocieron haber participado en el proceso de plebiscito para aprobar o no la realización de plantas hidroeléctricas en el Río Reventazón.

En general, se logró concluir que para quienes *sí* votaron (sea en elecciones nacionales o en el referéndum), este acto es reconocido como *deber cívico* e inclusive, más que como un derecho, como un **privilegio** que les ha sido otorgado por algún *poder externo a sí* y que deben cuidar y ejercer, pues en “otros países” no se tiene.

Este es un tema recurrente desde el cual se argumenta el voto como mecanismo principal de participación política y estrategia para “mantener el derecho”, pues si no lo ejercen “podrían perderlo”.

*“...yo he votado porque tengo que ejercer mi derecho, es un deber como ciudadana costarricense, no me gustan quienes están, pero tengo que para que en Costa Rica no quiten el derecho y sea peor...”. (San José grupo 25 – 20 años)*

Se menciona el **deber de votar** como acto de participación fundamental, pues si no se participa, según las personas entrevistadas, posteriormente no se tiene autoridad para quejarse o exigir mejoras a condiciones que les afecten directa o indirectamente. En este caso es posible reconocer el discurso de “si no vota, no se queje”.

Entre las principales razones que también mencionan quienes **sí han votado** está el “estrenar la cédula”, es decir, ya que se tiene la posibilidad de hacerlo, entonces ir a votar. Este primer voto es visualizado casi como un rito de pasaje. Sin embargo, hay quienes afirman que votan pues tienen la esperanza de un cambio. Por ejemplo, un joven de Turrialba cuya edad oscila entre los 25 y 30 años afirmó que vota para: *“Tratar de ver el cambio...uno se esperanza que sean diferentes al que estaba y tal vez lo malo se cambie, eso es lo que motiva, el cambio”*.

Para estas y estos jóvenes, el voto es la **práctica por excelencia** de participación política y “*democrática*”, aunque sus resultados no sean reconocidos como efectivos o satisfactorios.

---

1 Se entrecorilla este término pues hace referencia a un concepto de democracia preconcebido por las y los jóvenes. Más adelante en este mismo documento se ahondará al respecto.

La participación en elecciones municipales casi no se ha presentado entre las y los jóvenes entrevistados. Éstos(as) mencionan que no sólo no han votado para elegir puestos municipales, sino que, su participación ha sido tan distante de estos procesos que, en general, casi **no se enteran de que ocurrieron**.

*“Yo no me doy cuenta de nada, con costo me doy cuenta de las presidenciales porque hay mucha publicidad”. (Liberia, grupo 18 – 25 años).*

Sin embargo, las pocas personas que mencionaron haber tenido alguna participación en este tipo de elecciones, reconocen que fue en el caso de que un familiar trabajó para la municipalidad y le apoyaron pues deseaban que conservara el trabajo. Además, mencionaron el escenario de que alguna persona conocida o cercana se interesó por obtener un puesto municipal.

*“...sí porque mi hermana participaba en la municipalidad entonces pedían ayuda y trabajamos para el que iba a ser el alcalde y también votamos, en ese caso era beneficiarle a ella porque si él quedaba seguía con el mismo puesto, sobretodo por conveniencia.” (San José grupo 18 – 25.)*

Quienes **no han votado** manifiestan la falta de creencia en que su voto signifique algún aporte a la situación actual del país. En esta dirección mencionaron que la participación mediante el voto es muy limitada y con ella no se logra incidir efectivamente en la “corrupta y oscura” escena política nacional.

En síntesis, se puede concluir que las y los jóvenes participantes de las entrevistas relacionan necesariamente la *participación política* con la *participación electoral*. Cuando se les interroga sobre el tema, constantemente vuelven a la participación mediante el voto y la necesidad de votar para que no les quiten ese derecho. Relacionan, recurrentemente, el ejercicio de la democracia con participación político-electoral y también, con apoyo o no al gobierno de turno.

Respecto a la vivencia de “la política” a través del voto es posible reconocer en un grupo de personas a la familia como lugar desde el cual se propicia el “necesario” involucramiento en procesos electorales como un componente más de las prácticas tradicionales. Según mencionan algunos de los jóvenes participantes, el domingo correspondiente a las elecciones presidenciales,



las familias se reúnen en algún tipo de festividad y asisten a votar juntos. En ocasiones ya se tiene definido el partido por el que se votará, esto también lo determina la tradición familiar.

Por otra parte, la participación electoral en el referéndum tuvo para quienes votaron un significado distinto al que se vincula con la elección presidencial, pues según los y las jóvenes, votar en el referéndum significó la posibilidad de **“modificar algo”**, aunque no participaron del proceso, sólo de la elección.

Independientemente de si ejercieron o no el voto, las y los jóvenes mencionan que una causa del abstencionismo es el desconocimiento de los candidatos o sus propuestas concretas, debido a la falta de oferta comunicativa de los partidos políticos para que las personas jóvenes puedan tener un acercamiento efectivo con los planes propuestos.

Asimismo, puede reconocerse que para la mayoría de las personas participantes, el mundo de la política es percibido como negativo o muy negativo, es decir, como espacio para hacer efectivos los intereses individuales de los políticos y en los que las reglas para la participación son inequitativas.

En esta dirección pueden rescatarse frases como: *“de por si todos roban, entonces hay que elegir al que robe menos”* o bien, el reconocimiento de que *“la política es un negocio”* o que, *“entre más roba más arriba está”*.

Específicamente, una joven de 18 a 24 años de Turrialba mencionó:

*“Aunque no tenemos mucho de donde escoger, todos salen del mismo lado y hasta pueden ser los mismos presidentes anteriores, ya no hay tanta opción”*.

## 2. Los otros modos de la democracia

*Preguntas: ¿Conocen (existen) otros modos de participar políticamente diferentes al voto? ¿Cuáles?*

*¿Alguna persona quisiera comentar alguna experiencia que conozcan o hallan vivido?*

Cuando se indaga por los modos diferentes de vivir la participación política además del voto, no parece ser clara su existencia, sin embargo, luego de una reflexión sobre la participación

y sus implicaciones, se logran visualizar otros espacios vinculados a la participación en asociaciones o grupos comunales, estudiantiles, deportivos y hasta grupos de padres-madres de familia vinculados al sistema educativo.

Con la discusión y comentarios se logran reconocer los siguientes panoramas:

- Se cree que la participación en espacios políticos, independientemente de cuál sea, es *“más de lo mismo”* y son espacios en los que *“siempre empiezan a hablar y no se llega a nada, termina la reunión y todo mundo peleado y al final no se hace nada”* (San José grupo 25 - 28 años). Es decir, lo relevante es la actitud con que se aproximan las personas a los espacios y, según ellos y ellas, quienes se interesan por estos espacios siempre buscan un beneficio individual, lo que no permite que se llegue a acciones concretas.
- Se cree que la participación en espacios políticos podría incidir en la realidad que se quiere cambiar, sin embargo, nunca han participado o no visualizan su participación en procesos de cambio.

*“...yo una vez fui a una (reunión de participación comunal), se unieron los dos barrios y sí motivó bastante y sí se logró lo que esperaban que era que llegara más seguridad y evitar drogas, sí se logró, creo yo que se motiva y si todos se unen pues sí, se logra...”* (San José grupo 25 – 30 años.)

- En algunos casos las personas entrevistadas sí participan o han participado en espacios de índole política. Se mencionan casos de espacios estudiantiles, comunales y partidos políticos; sin embargo, esa participación es en su mayoría para solucionar cuestiones puntuales, por lapsos cortos y no necesariamente visualizada como inserta en un proceso deliberativo (por ejemplo arreglar una calle o apoyar una persona candidata durante un proceso electoral). Solamente en el caso de los procesos estudiantiles, pese a ser coyunturales sí involucran procesos reflexivos y deliberativos, según comentaron las y los jóvenes.

### 3. La democracia: El concepto preconcebido

*Pregunta: ¿Para ustedes qué es la democracia? (pregunta abierta).*

En la discusión se logró reconocer que, en principio, las y los jóvenes conceptualizan “la democracia” como un lugar de derechos, en el que todas las personas son iguales o deberían aspirar a serlo.



Se insiste en retomar el **concepto escolar institucionalmente aprendido** y tratan de recordar los textos escolares con los que explican que, según aprendieron, la democracia es “el poder del pueblo”.

También visualizan, como parte de la democracia, la *política* como un lugar para “los líderes”, quienes para ellos y ellas son **personas electas como representantes de la sociedad**.

*“Volvemos a que todos tenemos el derecho y el deber. De ahí viene la idea que nos venden siempre de que debemos votar ya que tenemos que elegir nuestros representantes. A eso se refiere: que todos los que votan eligen a los representantes”. (Liberia, grupo 18 - 25 años)*

Asimismo son recurrentes las menciones a elementos como respeto, libre expresión, igualdad, libertad y sobre todo la posibilidad de *escoger entre partidos políticos*.

Algunas de las definiciones mencionadas reconocen a la democracia como un **“lugar para tener derechos y deberes”**, **“la opción para dar nuestro criterio y expresarme libremente”** y como **“algo que se práctica cada cuatro años, es lo que parece ser la opción para expresar lo que uno necesita y verlo hecho realidad”**.

Al cuestionar a las y los participantes con respecto a lo que creen que debería ser la democracia, indicaron, principalmente que para que la democracia pueda ser efectiva, se debe, en principio, propiciar la recuperación del espacio público para el debate y la toma de decisiones en las comunidades y espacios locales más cercanos a ellos (grupos de diversa índole).

En resumen podría decirse que las respuestas de los participantes permiten delinear cuatro hilos desde los cuales se construyen las representaciones alrededor de la democracia:

- a) La democracia de los políticos y el desencanto.
- b) La democracia de los elegidos o los representantes–administradores.
- c) La democracia de la tradición familiar y sus partidos políticos.
- d) La democracia en la que se puede hacer algo, un espacio en el que las y los jóvenes entrevistados no participan pero reconocen que deberían participar.

Desde esta posición de desencanto hacia “la política” y todo lo que tenga que ver con ella, según las y los jóvenes entrevistados, para que exista una democracia deliberativa, ni “los políticos” ni “los partidos políticos” deberían existir.

*“Ese es el problema, para mí se debería utilizar otro sistema político que no sea ninguno de los que existe porque todos esos funcionan en papel pero a la hora de actuar es otra cosa.” (San José, grupo 18 – 25 años.)*

Esta es la perspectiva de algunas de las personas participantes, quienes expresan su descontento, basándose en la creencia de que la gente que participa en cualquier espacio político, lo hace buscando su propio interés. Para la mayoría de ellos y ellas “la política es un negocio”.

*“Es por su beneficio, la gente que está (en la Asamblea Legislativa, dicen) vote por mí y yo le ayudo y le consigo en el INVU, o vote por mí y le consigo en la nueva urbanización que van a hacer o un puesto... al final son ellos los que deciden ...” (San José grupo 18 -25 años).*

Según se concluye de las entrevistas, desde la democracia de “los elegidos”, expuesta por los y las jóvenes, los procesos democráticos y el Estado en general deben estar en manos de *administradores* eficientes que rindan cuentas a la sociedad. En una democracia ideal, deberían existir mejores mecanismos de rendición de cuentas y mecanismos de comunicación para presentar necesidades e ideas a tener en cuenta por el Estado. Sin embargo, su participación no es visualizada como solicitantes de “cuentas” a dichos *administradores*.

*“...a mí me obligaron, la primera vez para que ejerciera su derecho (su familia)”.*  
*(San José, 25 – 30 años).*

Desde la política de la tradición familiar ligada con partidos políticos específicos, la familia se convierte en una de las instituciones que determina los modos en que la persona se vincula con los partidos. Puede percibirse conformidad en los mecanismos de participación democrática, aprehensión de los modos tradicionales de participar políticamente y realización de acciones políticas en el marco de la familia.

Finalmente, la política en la que no se participa pero se reconoce que se debería participar, se plantea desde lo hipotético: “no participo pero participaré, tal vez”. Reaparece aquí, el tema de la participación comunal, específicamente vinculada a unirse con personas del vecindario



para solucionar problemas cercanos y comunes como, por ejemplo, arreglar una calle, deliberar e incidir en el espacio local.

*“...yo siento que de poder sí se puede hacer algo, desde una comunidad, un barrio, desde lo más pequeño, yo pienso que el poder de uno es importante y hace diferencias, digamos un grupo de personas que se una a solucionar un problema, digamos los huecos de las calles o la basura, no es cuestión de que yo sé mucho de todo, es puro sentido común, organicémonos para arreglar esto...”  
(San José 18 – 25 años).*

El futuro se ubica **en el hacer**, que se caracteriza por trabajar desde lo local, hablar con la gente y llegar al **consenso**. En este futuro las y los jóvenes se visualizan **sacrificando** su tiempo libre para adquirir un compromiso con lo colectivo y desde lo local.

#### 4. Reconstrucción del concepto de democracia

Se compartió con el grupo el siguiente concepto de democracia, construido a partir de la propuesta teórica de Velasco (2003 y 2006):

*“Concepto de Democracia Deliberativa: Una democracia en la que se delibera, se reflexiona y luego se toman las decisiones. Donde se incluyen todas las personas sin importar sus diferencias étnicas, religiosas, políticas, etc. Una democracia que se basa en la más amplia participación posible. Una democracia en la que la participación es más que un voto, es un lugar para interactuar y compartir experiencias, para construir argumentos desde la razón, que nos permitan pensar juntos los problemas que nos afectan a todos y todas.”*

*¿Qué les parece? ¿Cómo lo perciben? ¿Qué entienden por ello?*

*A partir de la discusión sobre el concepto ¿cómo definen la democracia nuevamente?*

A partir del concepto, las y los jóvenes participantes perciben el concepto de democracia deliberativa como **el ideal**, y simultáneamente **visualizan dificultades casi irreparables** para que pueda ser efectivo y real según el orden social actual.

Por ejemplo, este joven, luego de la lectura del concepto de democracia afirma:

*“...es parte de una utopía democrática, porque si se cumpliera una democracia deliberativa como esa sería un paso delante de lo que realmente uno quisiera...”  
(Turrialba, grupo 18 a 25)*

Sin embargo, posteriormente afirma:

*“...sin importar las diferencias, o sea, ahora para trabajar hay que ser de liberación (Partido Liberación Nacional), siempre ha sido así, el partido político, o sea, ésta definición es buena pero es utópica, sería un bonito sueño, sería la democracia de los cubanos, de otros países que no tienen democracia...” (Turrialba, grupo 18 a 25)*

Las concepciones asociadas a este nuevo tipo de democracia hacen referencia a bien común, compromiso con las soluciones a problemas comunes, respeto y trabajo en equipo.

Se reconoce que la comprensión de este concepto toma distancia de la concepción de la participación de “los elegidos”, en este caso todos y todas están incluidos en la democracia.

Se mencionó que es responsabilidad de “**las y los ciudadanos**” construir la participación que se propone en el concepto, pues desde los poderes formales será imposible lograr “**que les den**” esos espacios. Resulta interesante que con la referencia a “las y los ciudadanos”, algunos de ellos y ellas se piensan como sujetos activos incluyéndose dentro de este grupo (sobre todo en quienes tienen más alto nivel de escolaridad), sin embargo, hay quienes no necesariamente se ubican a sí mismos ahí.

Además, en muchos casos, se perciben los canales institucionales de ejercicio ciudadano como problemáticos, ajenos y en algunos casos violentos.

Esta violencia la reconocen como falta de atención a la opinión que ellos pueden dar, represión policial, adultocentrismo, burocracia, clientelismo político y las famosas “argollas”. Según ellos mismos explican, estos elementos les han impedido hacer ejercicio pleno de su libertad de participación.

*“..a veces, sólo para el voto, siempre que mi persona vale para eso ahí sí lo toman en cuenta, sino no” (Turrialba, grupo 18 a 25 años)*

Ellos y ellas piensan que la promoción de la participación política debería basarse en vincular los intereses individuales con los de las personas que les rodean, es decir, propiciando el reconocimiento de que los problemas que se espera atacar parten de necesidades individuales pero al mismo tiempo son y pueden ser resueltos desde lo colectivo.



Resulta importante reconocer que las personas entrevistadas coinciden en afirmar que **no existe una cultura de participación política real**, es decir, indican que nadie les ha enseñado a participar más allá de ejercer el voto y *emocionarse* con las elecciones nacionales “como si fueran partidos de fútbol”. Reconocen que, en este caso, la apatía frente al vincularse en los procesos políticos parte de la falta de un conocimiento del “para qué sirve” participar.

Ellos y ellas manifiestan la **necesidad de construir espacios de formación para la participación política**. En esta dirección todos acuerdan que existe ignorancia generalizada respecto a cómo informarse, participar y organizarse.

*“A mí nunca me enseñaron en la educación, en la escuela, en la secundaria que era importante ir y hacer valer la opinión, porque no hay nadie más que lo represente mejor a uno que uno mismo.” (San José grupo 18 – 25 años).*

Como solución, las y los jóvenes proponen que las diversas instancias de socialización (la familia y la escuela) sean lugares para inculcar en las personas mecanismos de participación, tales como el razonamiento o la información previa y consciente, así como que promuevan el reconocimiento de la importancia que debería darse a **la política en la vida cotidiana. La democracia desde el mundo de la imaginación.**

Al pensar en el futuro de la democracia, la mayoría de las personas entrevistadas se mostraban escépticas, no visualizaban la posibilidad de construir una democracia ideal, como la analizada por el grupo desde el concepto de democracia deliberativa. La mayoría de los intentos de construcción pasaban generalmente por la necesidad de “comenzar de cero”. Además, si logran visualizar la participación política en el futuro, ven la de “otros” en muy pocos casos la de ellos o ellas, es decir, no se imaginan a si mismos participando.

Se apeló a la imaginación, y se solicitó a las y los jóvenes que pensarán cómo sería un mundo democrático ideal. Algunas de la figuras construidas por los grupos desde este panorama, según lo que se había discutido sobre la participación política y la democracia remiten a un árbol, a un cuerpo, a un andamio o a una escalera-puente:

- En la imagen del árbol, las decisiones se toman en las raíces, que son las que alimentan y mantienen vivo al árbol y representan los grupos de base, los lugares primarios de encuentro entre personas en las comunidades. Este alimento fluye hacia arriba a través de los representantes elegidos por la base-raíz. Sin embargo, no es una forma piramidal de organización, sino que aún en las ramas, hay

multiplicidad de espacios de deliberación y toma de decisiones que mantienen vivo al árbol y le permiten respirar y alimentarse también.

- En la imagen del cuerpo, un pie no puede hacer lo mismo que la cabeza. Existe una separación de funciones entre las personas en una sociedad, estas diversas partes del cuerpo responden a las decisiones emitidas por el cerebro que sería un todo conformado por el pueblo.
- En la imagen de un andamio, se trata de una escalera que no es solamente para subir, sino también para sentirse seguros, firmes y poder hacer cosas en el camino.
- La imagen de la escalera-puente expuesta por las y los participantes, expresa a la democracia y la participación política como medios para ascender y movilizarse horizontal y verticalmente hacia las soluciones colectivas.

En todas las imágenes expuestas es recurrente la necesidad de que una parte no traicione a la otra en el momento de llevar el mensaje hasta espacios de toma de decisiones.

## 5. ¿Cómo promover la participación política?

*Pregunta: ¿Cómo creen que debe ser la participación de las y los jóvenes en los procesos democráticos?*

Según lo que expresan las y los jóvenes entrevistados, es necesario que la gente visualice los problemas desde el plano colectivo, y no tanto como problemas individuales. En esta dirección, proponen que esta colectivización inicia con “venderle la idea a la gente” de que es necesaria su participación para obtener un beneficio común y de que es necesario un verdadero involucramiento a pesar de las diferencias políticas, religiosas, étnicas, etáreas, etc., que se pueden encontrar en las comunidades.

*“... yo creo que uno como ser humano (no necesariamente como joven) para ejercer la democracia y al política todos los días, debería escuchar al que está al lado sus necesidades todos los días y ser sensible a la injusticia y ser solidario y colaborar en hacer escuchar esa voz, ayudarle a solucionar su situación...” (San José 25 – 30 años).*

Al analizar cuál debería ser su participación política como joven, las y los entrevistados se asumen como personas que **concilian, median y comunican**. Su estrategia para promover la participación política de las personas en sus comunidades sería **encontrar el interés común que**

permita a la mayoría de personas posible, la organización. Para ello se necesitaría vincularse con la gente (hablar, conversar, dialogar, deliberar) para, así, buscar conectar los problemas de cada uno y evidenciar los problemas comunes.

A través de esa misma estrategia de conversación y diálogo, según han indicado las personas entrevistadas, es posible tomar acciones que, en un primer momento, faciliten la organización y la participación.

*“... pienso que ese papel de nosotros es llevar la comunicación, para que otros comuniquen, que las demás personas puedan saber por medio de mí, de nosotros y que nosotros seamos el punto de comunicación para abrir los oídos al que esté a la par, siento que ese debe ser nuestro objetivo”. (San José grupo 25 – 30 años).*

A pesar de este análisis, las y los jóvenes entrevistados coinciden en afirmar que hacen falta espacios reales para que la discusión y la deliberación sean consistentes y efectivas. Hacen referencia directa a la deficiencia de espacios físicos donde las personas puedan encontrarse y además de discutir y deliberar, tomar decisiones sobre temas que les atañen directa o indirectamente.

*“De hecho se va a la municipalidad y ni lo dejan entrar, se hace cita y depende del caso la vemos, no hay donde ir y poner una queja directamente, que lo escuchen, que lo vean”. (San José 18 – 25 años).*

## 6. El conflicto de la democracia

Según expresan las y los jóvenes entrevistados, cuando piensan la democracia ideal (construida por el grupo a partir de la concepción de democracia participativa), imagina un sistema que, desde lo local, permita tomar decisiones e incidir en los problemas de la comunidad. Éstos problemas, posteriormente serían llevados a espacios más amplios, como asambleas, siguiendo el modelo representativo.

Imaginan una pirámide en la que en la base se toman las decisiones, que serán comunicadas a instancias superiores por una persona electa con tal fin, quien se compromete a mantener fidelidad respecto a lo acordado por la comunidad. Este es un principio ético que debería cumplirse.

Sin embargo, ellos y ellas manifiestan que en el mundo real el sistema deja de funcionar, cuando los representantes de las bases no comunican y no defienden las decisiones tomadas en los espacios primarios de organización y anteponen el interés individual frente a lo colectivo. De este modo la democracia pierde el sentido y participar no hace la diferencia, según ellos y ellas “nada pasa”.

En este caso también aparece el tema de la voluntad de participación, según las y los entrevistados, “la gente no esta participando porque no quiere”. Queda claro que en un sector importante de los participantes no existe, de manera manifiesta un desencanto, simplemente el tema no les interesa o no quieren involucrarse. Según afirman, prefieren quedarse en casa, no exponerse, mientras otros intereses que anteponen la esfera privada a la esfera pública, configuran la apatía ante la democracia.

Sumado a esto, es reiterada el reconocimiento de la “falta de ética” en el mundo político. Mencionan constantemente eventos de corrupción de carácter nacional, acompañados de cierta resignación sobre la presencia de estos hechos en el ámbito del Estado.

Para gran parte de las personas entrevistadas, el conflicto de la democracia aparece cuando el modelo sigue siendo válido y visualizado como el mejor sistema de gobierno, pero al mismo tiempo está amenazado por el desencanto, la apatía y la resignación frente a prácticas de gobierno que no parecen ser susceptibles de cambio, a pesar de la participación de ellos y ellas.

## 7. Los valores de la democracia

*Preguntas:*

*¿Cuáles deberían ser los valores predominantes o más importantes para que este “tipo de democracia” (construido en y con el grupo) pueda ser realizable? Verificar la presencia en el discurso de los conceptos de solidaridad, no violencia, tolerancia y respecto a la diversidad.*

*Si se logran ubicar  ¿Por qué son importantes los conceptos señalados? ¿cómo los definen? ¿qué significado tienen para ellos(as)?*

*NO se ubican en su discurso  ¿ Encuentran alguna relación entre democracia y solidaridad/tolerancia/no violencia/respeto a la diversidad ¿Cuál? Dependiendo de las respuestas ¿Porqué? ¿Cómo los definen? ¿Qué significado tienen para ellos? ¿Qué sería -cómo se la imaginan- una acción o actitud solidaria/tolerante/ respetuosa con la diversidad/no violenta, en la participación política (teniendo en cuenta el hilo discursivo, los antecedentes)?*

a) **Respeto a la diversidad**

El respeto es uno de los primeros valores que sale a flote cuando se interroga por los valores de la democracia. El respeto a las otras personas en todas sus perspectivas.

Incluye el respeto a la diversidad de puntos de vista, que se basa, según ellos y ellas, en la capacidad de escuchar lo que otras personas dicen y piensan. Sin embargo, hay una práctica que no se lleva a cabo: la separación entre el tratamiento de las ideas políticas y por otro lado el respeto a las personas que participan en el debate. Se tiende a confundir las ideas del debate con las cualidades personales de los participantes y el asunto colectivo se convierte en conflicto personal.

En este caso, el respeto es la **herramienta que permite discutir los diversos puntos de vista sin perder el objetivo colectivo.**

b) **Tolerancia**

*¿Cómo ven la participación a pesar de las diferencias?*

*¿Cómo podemos construir acuerdos si somos diferentes?*

*¿Cómo vivir esta democracia, cuando tenemos diferencias étnicas, políticas, de género, etc.?*

Ante la conciencia de la diversidad, el tema de la tolerancia pasa por la tensión entre ignorar al otro, sin prestar atención a las actitudes intolerantes y puntos de vista radicales, casi al punto de excluir a la otra persona del debate. Y por otro lado, la escucha como práctica para encontrar en la otra persona puntos de encuentro, lugares desde donde construir y consensuar.

*“La tolerancia es no afectar al otro de forma directa. Si yo quiero fumar un cigarro yo no lo voy a hacer a la par de alguien que no quiere fumar, porque lo estoy afectando, es así de fácil” (San José 18 – 25 años.)*

En la mitad de esta tensión aparece el “guardar silencio”, como una actitud *pacificadora* que se plantea como estrategia que permite el desarrollo del debate, y lo más importante que evita de cualquier manera una discusión directa o una situación de conflicto.

*“hay un dicho que dice que para discutir se necesitan dos pero para corregir se necesita una, porque siempre entre esas dos personas hay uno que va a pedir*

*perdón o como dice la compañera va a haber uno que se va a quedar callado o a decir ok hagamos lo que usted diga. Entonces yo pienso que es importante discutirlo antes de llegar a ser una bomba, que cuando uno se calla luego genera algo más grande y peor, ahí llega al punto medio de esas dos cosas para poder realizar las cosas". (San José grupo 25 – 30 años.)*

Las y los jóvenes no hacen referencia a no expresar sus puntos de vista, sino generar la habilidad de saber qué decir, en qué momentos y de qué manera.

#### c) **Solidaridad**

En la mayoría de los casos el concepto de *solidaridad* **no fue relacionado directamente con la democracia**, hasta que se propició una reflexión directa en torno a él. En la imagen preconcebida, la solidaridad aparece relacionada con acciones filantrópicas, con la empatía entre las personas, con el ponerse en los zapatos del otro.

En la solidaridad construida el concepto aparece relacionado, con la existencia de un "yo soy solidario en tanto decido vincularme con otras personas por un interés común", ya no se trata de un problema propio y el problema del otro, sino de nuestro problema como colectivo, de esta manera "yo soy capaz de interesarme por lo que le interesa a otra persona" y se trata de "ayudar a la gente como quieren que a uno lo traten", según afirman las y los entrevistados.

*"Dar plata no es lo mismo que ser solidario, también involucra tu tiempo, tus ganas." (Liberia, grupo 18 – 25 años)*

En esta visión construida de la solidaridad en la democracia, no se percibe una relación entre la realidad y el concepto construido, y tampoco se establece la posibilidad de un "podría ser".

#### d) **No violencia**

Las y los jóvenes entrevistados concuerdan en la necesidad de propiciar prácticas no violentas que se basen en el respeto y la tolerancia hacia los demás, las cuales son necesarias para la realización de la democracia ideal. Sin embargo, en la realidad perciben un sistema con instituciones violentas.

También mencionan casos de agresiones entre políticos vistos a través de los medios de comunicación, que muestran un sistema en donde la discusión puede ser violenta.

Cuando se indagó por el valor de la *No Violencia* los participantes proponían una discusión en torno a ¿qué sería un acto violento? De esta manera, incluyeron en la definición

acciones que no necesariamente alcanzaban la agresión física, y que generalmente se basaban en actitudes no tolerantes e ignorancia.

## E. Resumen comparativo de los principales datos

**Tabla 4. Comparativa entre grupos de edad**

Jóvenes de 18 a 25 años	Jóvenes de 25 a 30 años
Mayor grado de <i>desinterés</i> en la participación política, desencanto.	Desinterés y desencanto; sin embargo, sí se visualizan posibilidades para la participación política.
Aunque se ha votado alguna vez, abundan las percepciones negativas frente al mundo de lo político.	Sí se ha participado mediante el voto, y es más claro que con la participación de ellos(as) se podría llegar a la democracia deliberativa.
No creen que la democracia deliberativa, ni ningún otro tipo de democracia pueda ser posible mientras la sociedad se organice como hasta el momento.	Visualizan ciertas posibilidades, sin embargo, sólo si ellos(as) se involucran, ven posible la democracia.
Les resulta difícil imaginar estrategias para hacer efectivos los mecanismos de participación política y lograr una democracia real.	Se logra visualizar claramente al diálogo como la estrategia para llegar a la democracia deliberativa.

Fuente: elaboración propia con base en los datos obtenidos en entrevistas grupales.

**Tabla 5. Comparativa entre localidades.**

Localidad	Percepción general
Liberia	<ul style="list-style-type: none"> <li>Se percibe la posibilidad de participar en cuestiones locales de manera más cercana.</li> <li>Posibilidades claras de vincularse con personas del barrio y de la comunidad</li> <li>Consumo de radio local, con radio Puntarenas.</li> </ul>
San José	<ul style="list-style-type: none"> <li>Los espacios para organización local son lejanos, se puede vivir en un barrio y no conocer a los vecinos, no hablar sobre los problemas comunes.</li> <li>Mayor desencanto respecto a la participación en la política y la democracia en general.</li> </ul>
Turrialba	<ul style="list-style-type: none"> <li>Son más claras algunas opciones para la participación.</li> <li>Existen espacios locales más abiertos a la participación.</li> <li>Se percibe mayor consumo de medios de comunicación local tanto radiales como impresos (Revista Turrialba Hoy y Radio Cultural Turrialba).</li> </ul>

Fuente: elaboración propia con base en los datos obtenidos en entrevistas grupales.

## IV. CONCLUSIONES

Para las personas jóvenes adultas entrevistadas (entre 18 y 30 años) el voto es el espacio de participación política por excelencia, a pesar de analizar otras opciones para la participación, el acto de votar es “un deber y un derecho” que pueden perder si no lo ejercen, sin reconocer otras opciones de participación. Sin embargo, el voto no alcanza a establecerse como un mecanismo adecuado de participación, se vota por deber pero no se espera que esta acción genere algún cambio.

En este sentido, los derechos que gozan las personas entrevistadas son reconocidos como concesiones de poderes superiores, antiguos y desconocidos, derechos naturalizados en los que no se reconocen las conquistas obtenidas en los procesos históricos de deliberación y lucha social que han conformado la democracia. Para ellos y ellas la democracia se define desde los discursos aprendidos durante las etapas escolares, y desde los discursos que definen la democracia como la posibilidad de elección entre representantes.

La política aparece estigmatizada, según la mayoría de las personas entrevistadas, quienes participan en política generalmente lo hacen persiguiendo intereses personales más que colectivos, al mismo tiempo los procesos de participación, incluso los locales y municipales, se perciben lejanos y ajenos a la realidad.

Cuando se reconstruye el concepto de democracia a partir de una reflexión entorno a la “democracia deliberativa”, en un primer momento la concepción deliberativa resulta utópica y su realización inaccesible. Luego, al pensar la democracia desde la imaginación, según las personas entrevistadas no es necesario renunciar al modelo representativo pero sí es indispensable cambiar los actores y prácticas políticas existentes en el actual escenario político. También indican la necesidad de generar espacios para la participación más allá del voto y sugieren la realización de actividades para pensar la democracia e informarse sobre los diversos mecanismos de participación.

Es importante destacar que cuando se indaga por el deber ser de la participación de las personas jóvenes en la democracia, ellos y ellas se ubican como personas intermediarias y comunicadores que pueden informar a sus comunidades, y facilitar mecanismos de articulación y lugares de encuentro. El grupo etario de las personas jóvenes adultas no se definen así mismos

como “nosotros los jóvenes” para ellos y ellas, su condición es la de “personas” ubicando la condición de “joven” en los y las “estudiantes de colegio”.

Entre las tres localidades en las que se desarrollaron las entrevistas, fue más notorio el desencanto de la democracia y una menor oferta de espacios para la participación política en San José, comparado con Turrialba y Liberia. Asimismo, el grupo con mayor desencanto y desinterés en la política se ubica entre las personas jóvenes adultas de 18 a 25 años.

En síntesis, puede decirse que las personas jóvenes adultas entrevistadas tienen diversas perspectivas en torno a la democracia; sin embargo, se pueden identificar cuatro ejes desde los cuales se tejen las representaciones, a partir de estos se establecen cuatro grupos de personas que definen la democracia como:

- La democracia está compuesta por los políticos o la “política tradicional”, este grupo es afectado por un profundo desencanto respecto a la participación política.
- La democracia está vinculada con la elección de personas-representantes, cuya práctica debe someterse a la rendición de cuentas, de esta manera la participación política se basa en una ciudadanía que exige el cumplimiento de “las promesas”.
- La concepción de democracia de los partidos, en la que la familia es determinante en los procesos de conformación de los criterios y mecanismos de participación política, elección partidaria y el concepto de democracia.
- La democracia como posibilidad de participación política más allá del voto, este grupo reconoce escenarios de participación cotidianos, dentro de su barrio o localidad y en las instituciones educativas en las cuales pasan parte de su tiempo. En estos escenarios se podría hacer “algo”, pero en el presente una minoría participa de estos espacios.

En los tres primeros grupos el ejercicio ciudadano se delega en los elegidos y no es necesaria una reflexión y argumentación para la deliberación, los criterios de selección, el partido, los actores y los escenarios parecen ya estar determinados. Es desde el último caso que podría realizarse el ejercicio de una ciudadanía activa más allá del voto, esta posibilidad dependerá de los modos en que las personas jóvenes adultas puedan ubicar la democracia en su vida cotidiana, y descubrir que su actuar sí puede hacer la diferencia.

## V. LITERATURA CONSULTADA

- León, G. (2007). "El grupo de discusión como artefacto científico para el análisis social". En: *Revista digital Razón y Palabra*. (57), junio y julio de 2007. . Tomado de: <http://www.razonypalabra.org.mx/antiores/n57/gleon.html#au>, el 24 de abril de 2009.
- Raventós Vorst, et al. (2005). *Abstencionistas en Costa Rica : ¿Quiénes son y por qué no votan?*. 1. ed. San José, C.R. : Editorial de la Universidad de Costa Rica : IIDH/CAPEL : TSE. Disponible en: <http://www.tse.go.cr/docus/docs/abstencionismo.pdf>.
- Rojas, M. (Ed.). (2003). *La juventud Costarricense ante la política, percepciones, actitudes y comportamientos*. San José, C.R.: FLACSO.
- Velasco, J. (2006). "Deliberación y calidad de la democracia". En: *Revista Claves de razón práctica*, (167):36-43. Tomado de: <http://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=2138945>
- Velasco, J. (2003). "Acerca de la democracia deliberativa. Fundamentos teóricos y propuestas prácticas. Asamblea". En: *Revista Parlamentaria de la Asamblea de Madrid*, (9), Tomado de: <http://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=903538&orden=55793&info=link>, revisado el 26 de abril de 2009.
- Tocornal, X. 2005. *Análisis conversacional (AC) y grupos de discusión (GD)*. Trabajo presentado en la Mesa Redonda "Interacción Verbal" en el Congreso de la Asociación Latinoamericana de Estudios del Discurso (ALED) Santiago de Chile del 5 al 9 de septiembre 2005. Revisado el 25 de abril de 2009. En: <http://www.msuntref.com.ar/practica%20III/analisis%20conversacional%20y%20grupos%20de%20discusion.pdf>

*Reseña,*  
**BIBLIOGRÁFICA**

---





**Revista Mundo Electoral**, Año 2, Número 5, Mayo 2009, Panamá:  
Editora Sibauste S.A. [www.tribunal-electoral.gob.pa](http://www.tribunal-electoral.gob.pa)



La Revista Mundo Electoral N°5 abre con un artículo de Monseñor José Luis Lacunza, Presidente de la Conferencia Episcopal Panameña, con un artículo sobre el papel que ha jugado la Iglesia Católica en los procesos electorales de este país.

Este número incluye varios aportes de especialistas vinculados al Tribunal Electoral de Panamá. Sharon Sinclair de Dumanoir, Magistrada Suplente y Directora Nacional del Registro Civil aporta un artículo sobre el voto de panameños residentes en el extranjero. Humberto Castillo, Coordinador General de Mundo Electoral presenta un compendio de la divulgación del proceso electoral. Boris Barrios, Fiscal General Electoral, escribe sobre el papel de la institución bajo su cargo en las elecciones panameñas.

Fausto Fernández, Presidente de los Delegados Electorales de Panamá, describe el papel de los Delegados Electorales en los procesos panameños. Adalberto Chávez, Director Regional de Cedulación de la provincia de Herrera, ofrece una síntesis de la labor del Tribunal Electoral para ceder a los panameños de situaciones socio geográficas desfavorecidas. Jorge Bravo, Editor Nacional de la Revista, realiza un recuento sobre cómo se organizan las elecciones en Panamá. Andrés Sosa Clavel, Editor Internacional y miembro del Consejo Editorial de Mundo Electoral, escribe sobre la integración de los organismos electorales y su credibilidad. Además, este número de Mundo Electoral incluye el discurso del Magistrado Erasmo Pinilla, Presidente del Tribunal Electoral panameño, en el acto de entrega del Padrón Electoral Final.

Adicionalmente, Mundo Electoral publica varios trabajos de autores extranjeros. Luis Antonio Sobrado, Magistrado Presidente del Tribunal Supremo de Elecciones de Costa Rica, reflexiona sobre la Jurisprudencia Electoral como factor de profundización democrática en América Latina. De Constancio Carrasco, integrante de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación de México, se publica un trabajo sobre el debido proceso en la justicia partidaria mexicana. José de Jesús Orozco Henríquez, ex magistrado de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación de México, aporta un artículo referente a la evolución de la justicia electoral mexicana.

Rafael Dendía, ex Presidente del Tribunal Superior de Justicia Electoral de Paraguay, aporta un estudio sobre la mediación electoral. Por su parte, Francisco Díaz, Jefe de Asesores en Políticas Públicas del Gabinete de la Presidenta de Chile, es autor de un artículo sobre los desafíos chilenos respecto a la inclusión ciudadana y procedimientos de sufragio.

La Revista contiene otras secciones habituales como “Eventos”, “Electo tips”, “¿Quién es quién en el mundo electoral?” y “Calendario Electoral”.

*Hugo Picado León*

# ANEXOS







## Una bibliografía básica sobre la democracia contemporánea de Costa Rica (por temas)

Jorge Rovira Mas  
Johanna Rodríguez López  
Ana Catalina Ramírez Abarca

### • Abstencionismo

HERNÁNDEZ, Óscar

2002 "El abstencionismo en las elecciones presidenciales", en *Revista de Ciencias Sociales*, IV, (98), 70-97.

1990-1991 "Análisis del abstencionismo en las elecciones presidenciales de Costa Rica en el período 1953-1986", en *Anuario de Estudios Centroamericanos*, 16, (2) y 17, (1), 117-137.

RAVENTÓS VORST, Ciska, FOURNIER FACIO, Marco Vinicio, RAMÍREZ MOREIRA, Olman, GUTIÉRREZ ESPELETA, Ana Lucía y GARCÍA FERNÁNDEZ, Jorge Raúl

2005 *Abstencionistas en Costa Rica ¿Quiénes son y por qué no votan?* San José: Editorial de la Universidad de Costa Rica, Instituto Interamericano de Derechos Humanos (IIDH)/Centro de Asesoría y Promoción Electoral (CAPEL), Tribunal Supremo de Elecciones (TSE).

### • Calidad de la democracia

GUTIÉRREZ SAXE, Miguel

2003 "Gobernabilidad, ajuste y rendición de cuentas en un Estado democrático de derecho", en Juan Manuel Villasuso (Editor), *Procesos de cambio en Costa Rica: reflexiones al inicio del siglo XXI*. San José: Fundación Friedrich Ebert, 57-90.

1998 *Auditoría ciudadana sobre la calidad de la democracia: propuesta para su ejecución en Costa Rica*. San José: Proyecto Estado de la Nación.

MORA ALFARO, Jorge

2001 "Costa Rica: deterioro de la calidad de la democracia y búsqueda de un nuevo camino democrático", en Jorge Rovira Mas (Editor), *La democracia de Costa Rica ante el siglo XXI*. San José: Editorial de la Universidad de Costa Rica, 121-141.

PROYECTO ESTADO DE LA NACIÓN EN DESARROLLO HUMANO SOSTENIBLE

2001 *Informe de la auditoría ciudadana sobre la calidad de la democracia en Costa Rica*. San José: Proyecto Estado de la Nación.

VARGAS CULLEL, Jorge

2001 "La auditoría ciudadana de la calidad de la democracia en Costa Rica", en Jorge Rovira Mas (Editor), *La democracia de Costa Rica ante el siglo XXI*. San José: Editorial de la Universidad de Costa Rica, 473-493.

- **Convenciones electorales de los partidos políticos**

ÁLVAREZ, Óscar

1997 "Convención del Partido Liberación Nacional, 1° de junio de 1997", en *Boletín Electoral Latinoamericano*. IIDH/CAPEL, (17), 57-64.

FERNÁNDEZ GONZÁLEZ, Oscar

1994 "Costa Rica: Las convenciones partidarias y los límites de la incertidumbre", en *Polémica*, Tercera época (1), 79-96.

- **Cultura política**

ALCÁNTARA, Manuel y GUZMÁN, Juany

1998 "Percepciones, valores y actitudes de los diputados costarricenses", en *Revista Parlamentaria*, 6, (1), 17-214.

CAMPOS, Domingo *et al.*

1990 *Democracia, derechos humanos y cultura política en la opinión de los costarricenses: 1989*. San José: Serie "Actualidades en Psicología" del Instituto de Investigaciones Psicológicas de la Universidad de Costa Rica, 6, (55).

CARVAJAL HERRERA, Mario

1978 *Actitudes políticas del costarricense: análisis de opinión de dirigentes y partidarios*. San José: Editorial Costa Rica.

CORTÉS RAMOS, Alberto

2001 "Cultura política y sistema de partidos en Costa Rica: ¿nuevas tendencias en el 2002?", en Jorge Rovira Mas (Editor), *La democracia de Costa Rica ante el siglo XXI*. San José: Editorial de la Universidad de Costa Rica, 233-253.

CRUZ MÉNDEZ, Carlos Eduardo

2003 "La población joven frente al proceso electoral", en Manuel Rojas Bolaños (Editor), *La juventud costarricense ante la política. Percepciones, actitudes y comportamientos*. San José: FLACSO, 69-116.

DABENE, Olivier

1986 "Las bases sociales y culturales de lo político en Costa Rica", en *Revista de Ciencias Sociales*, (31), 67-83.

GÓMEZ, Miguel y MADRIGAL, Johnny

2003 "La visión de democracia de los estudiantes de secundaria costarricenses", en Florisabel Rodríguez Céspedes, Silvia Castro Méndez y Johnny Madrigal Pana (Editores), *Con la herencia de la paz: cultura política de la juventud centroamericana*. Heredia: EFUNA, 401-452.

RODRÍGUEZ, Florisabel y CASTRO, Silvia

2002 "Fracturas del apoyo al sistema político costarricense", en *Revista de Ciencias Sociales*, IV, (98), 19-28.

2001 "La juventud ante la política en los albores del siglo XXI", en Jorge Rovira Mas (Editor), *La democracia de Costa Rica ante el siglo XXI*. San José: Editorial de la Universidad de Costa Rica, 155-172.

1999 "Democracia, sostenibilidad y transformación: el caso de Costa Rica", en Saúl Sosnowski y Roxana Patiño (Editores), *Una cultura para la democracia en América Latina*. México: Editorial Fondo de Cultura Económica, 133-140.

RODRÍGUEZ, Florisabel, CASTRO, Silvia y ESPINOSA, Rowland

1998 "La intolerancia anda suelta: el estado actual de la cultura política costarricense", en Florisabel Rodríguez, Silvia Castro y Rowland Espinosa, *El sentir democrático: estudios sobre la cultura política centroamericana*. Heredia: Editorial Fundación UNA-PROCESOS, 283-334.

RODRÍGUEZ, Florisabel, MADRIGAL, Johnny y CASTRO, Silvia.

2003 "Desde la mirada de la juventud: valoración de la longeva democracia costarricense", en Florisabel Rodríguez Céspedes, Silvia Castro Méndez y Johnny Madrigal Pana (Editores), *Con la herencia de la paz: cultura política de la juventud centroamericana*. Heredia: EFUNA, 455-530.

ROJAS BOLAÑOS, Manuel

2003 "Personas adultas jóvenes en Costa Rica: integración social y cultura política", en Manuel Rojas Bolaños (Editor), *La juventud costarricense ante la política. Percepciones, actitudes y comportamientos*. San José: FLACSO, 11-44.

SELIGSON, Mitchell A. y BOOTH, John A.

1993a "Political Culture and Democratization: Evidence from Mexico, Nicaragua and Costa Rica", en Larry Diamond (Editor), *Political Culture and Democracy in Developing Countries*. Boulder, Colorado: Lynne Rienner Publishers, 107-138.

1993b "Political Culture and Regime Type: Evidence from Nicaragua and Costa Rica", en *Journal of Politics*, 55, (3), 777-792.

1991 "Cultura política y democratización: vías alternas en Nicaragua y Costa Rica", en Carlos Barba Solano, José Luis Barros Horcasitas y Javier Hurtado (Editores), *Transiciones a la democracia en Europa y América Latina*, México: FLACSO-Universidad de Guadalajara, 628-681.

SELIGSON, Mitchell A.

2001 "Costa Rican Exceptionalism: Why the 'Ticos' Are Different", en Roderic Ai Camp (Editor), *Citizen Views of Democracy in Latin America*. Pittsburgh, Pennsylvania: University of Pittsburgh Press.

1983 "Toward an Empirical Theory of Tolerance: Radical Groups in Israel and Costa Rica", en *Comparative Political Studies*, 15, 385-404.

• **Democracia**

AGUILAR BULGARELLI, Óscar

1989 *Una democracia más que centenaria*. San José: EUNED.

1976 *Ensayos sobre la democracia costarricense*. San José: Ministerio de Educación Pública.

BOOTH, John A.

1998 *Costa Rica: Quest for Democracy*. Boulder, Colorado: Westview Press.

BOWMAN, KIRK S.

2000 "¿Fue el compromiso y consenso de las élites lo que llevó a la consolidación democrática en Costa Rica?", en *Revista de Historia*, (41), 91-127.

BUSEY, James

1968 *Notas sobre la democracia costarricense*. San José: Editorial Costa Rica.

CALVO, Yadira *et al.*

1990 *Mitos y realidades de la democracia en Costa Rica*. San José: CEPAS-DEI.

CERDAS CRUZ, Rodolfo

1972 *La crisis de la democracia liberal en Costa Rica*. San José: EDUCA.

CHINCHILLA, José Carlos

1992 "Estado y democracia en la sociedad costarricense contemporánea", en *Anuario de Estudios Centroamericanos*, 18, (2), 103-114.

CONTRERAS, Gerardo

1995 *Manuel Mora y los logros de la democracia costarricense*. San José: Imprenta Nacional.

DABENE, Olivier

1992 *Costa Rica: Juicio a la democracia*. San José: FLACSO.

1986 "En torno a la estabilidad política de Costa Rica: tres paradigmas, dos conceptos, una fórmula", en *Anuario de Estudios Centroamericanos*, 12, (1), 41-52.

DELGADO ROJAS, Jaime G.

1989 "El Centenario de la democracia costarricense", en *Revista de Historia*, (20), 141-149.

FINKEL, Steven, MULLER, Edward y SELIGSON, Mitchell A.

1989 "Economic Crisis, Incumbent Performance and Regime Support: A Comparison of Longitudinal Data from West Germany and Costa Rica", en *British Journal of Political Science*, 19, 329-351.



FURLONG, William L.

1994 "La democracia costarricense: desarrollo continuo a pesar de las ambigüedades e impedimentos", en *Anuario de Estudios Centroamericanos*, 20, (2), 121-146.

LEHOUCQ, Fabrice Edouard

1998 Instituciones democráticas y conflictos políticos en Costa Rica. Heredia: EUNA.

1990 "Explicando los orígenes de los regímenes democráticos: Costa Rica bajo una perspectiva teórica", en *Anuario de Estudios Centroamericanos*, 16, (1), 7-29.

MASÍS IVERSON, Daniel

1995 "Reforma del Estado y vigencia de la democracia en Costa Rica", en *Revista Parlamentaria*, 3, (2), 207-220.

MERINO DEL RÍO, JOSÉ

2000 "La construcción de la democracia electoral en Costa Rica: orígenes y desafíos", en *Revista Parlamentaria*, 8, (2), 67-89.

MUÑOZ GUILLÉN, Mercedes

1990 "Mitos y realidades de una democracia desarmada: Costa Rica", en *Polémica*, Segunda Época (10), 35-49.

PEELER, John

2001 "La política de élites y la política económica: la democracia en Costa Rica y Venezuela", en Jorge Rovira Mas (Editor), *La democracia de Costa Rica ante el siglo XXI*. San José: Editorial de la Universidad de Costa Rica, 335-266.

1985 *Latin American Democracies: Colombia, Costa Rica, Venezuela*. Chapel Hill: The University of North Carolina Press.

QUESADA, Juan Rafael

1992 *La democracia en Costa Rica: pasado, presente y futuro*. Heredia: Departamento de Publicaciones de la Universidad Nacional Autónoma.

RAVENTÓS VORST, Ciska

2001 "Democracia y proceso de aprobación de las políticas de ajuste en Costa Rica (1980-1995)", en Jorge Rovira Mas (Editor), *La democracia de Costa Rica ante el siglo XXI*. San José: Editorial de la Universidad de Costa Rica, 367-380.

REVISTA DE CIENCIAS SOCIALES

1990 "Los mitos de la democracia costarricense". La *Revista de Ciencias Sociales* de la Universidad de Costa Rica dedicó su número 48 a este tema, con las contribuciones de varios autores.

ROJAS BOLAÑOS, Manuel

2002 "Señales en el Cielo...desgracias en la Tierra", en *Espacios*, (17),13-20.

2001 "Costa Rica ¿fin del malestar?", en *Nueva Sociedad*, (175), 13-19.

1989 *Costa Rica: la democracia inconclusa*. San José: Instituto de Investigaciones Sociales de la Universidad de Costa Rica-Departamento Ecuménico de Investigaciones.

SELIGSON, Mitchell A. y MULLER, Edward N.

1990-1991 "Estabilidad democrática y crisis económica en Costa Rica 1978-1983", en *Anuario de Estudios Centroamericanos*, 16 (2) y 17 (1), 71-92.

SOJO MARTÍNEZ, Ana

1986 "La democracia política y la democracia social: una visión desde Costa Rica", en *Revista de Ciencias Sociales*, (31), 39-48.

TREJOS, María Eugenia y PÉREZ, Marian

1990 "Descentralización y democracia económica en el marco del ajuste estructural: el caso de Costa Rica", en *Estudios Sociales Centroamericanos*, (52), 53-83.

URCUYO FOURNIER, Constantino

1995 "Reforma del Estado, gobernabilidad y vigencia de la democracia en el Siglo XXI", en *Revista Parlamentaria*, 3, (2), 101-119.

1992 *Más democracia*. San José: Ediciones Sanabria.

1990 "Costa Rica: consolidación democrática, desafíos del presente y del futuro", en *Agenda para la consolidación de la democracia en América Latina*. San José: IIDH-CAPEL, 151-200.

VARGAS, Armando (Compilador)

1981 *La crisis de la democracia en Costa Rica*. San José: EUNED.

VEGA, Mylena

1992 "Democracia económica versus democracia política en Costa Rica: ¿dos tendencias divergentes en la segunda mitad del siglo veinte?", en Juan Manuel Villasuso (Editor), *El nuevo rostro de Costa Rica*. San José: Fundación F. Ebert-CEDAL, 323-340.

VEGA CARBALLO, José Luis

2001 "Democracia y reforma del Estado en Costa Rica: necesidad y opciones de cambio", en Jorge Rovira Mas (Editor), *La democracia de Costa Rica ante el siglo XXI*. San José: Editorial de la Universidad de Costa Rica, 511-533.

1983 "¿Podrá sobrevivir la democracia costarricense?", en *Polémica*, (12), 4-29.

1982 *Poder político y democracia en Costa Rica*. San José: Editorial Porvenir.

YASHAR, Deborah

1997 *Demanding Democracy. Reform and Reaction in Costa Rica and Guatemala, 1870s-1950s*. Stanford: Stanford University Press.

ZELAYA GOODMAN, Chéster (Editor)

1990 *Democracia en Costa Rica: pasado, presente y futuro*. San José: EUNED.

1989 *Democracia costarricense*. San José: EUNED.

1986 *Una democracia desarmada*. San José: EUNED.

1977 *¿Democracia en Costa Rica? Cinco opiniones polémicas*. San José: EUNED.

#### • Derechos civiles y políticos de los ciudadanos

AGUILAR, Marielos

1994 "Las restricciones de los derechos políticos de los costarricenses en la década de 1980", en *Revista de Ciencias Sociales*, (67), 45-54.

DOBLES OROPEZA, Ignacio

1994 *Derechos humanos en Costa Rica, doctrinas y realidades: seguridad ciudadana, sistema de justicia y derechos políticos de los costarricenses*. San José: Oficina de publicaciones de la Universidad de Costa Rica.

GUZMÁN LEÓN, Juany

2001 "Ciudadanía y derechos de los consumidores: nuevos retos de la democracia costarricense", en Jorge Rovira Mas (Editor), *La democracia de Costa Rica ante el siglo XXI*. San José: Editorial de la Universidad de Costa Rica, 461-471.

HERNÁNDEZ, María de los Ángeles

1993 "Costa Rica: democracia y libertades sindicales (1980-1989)", en *Revista de Ciencias Sociales*, (59), 71-80.

HERNÁNDEZ VALLE, Rubén

1994 *El Derecho de la Constitución*. San José: Juricentro.

PIEDRA DURÁN, Marcela y GUZMÁN LEÓN, Juany

2004 "Estado democrático y compromiso con el bienestar: logros y deudas con los ciudadanos-consumidores", en Juany Guzmán León y Luis Emilio Jiménez González (Editores), *Consumidores: apuntes para el debate actual y perspectivas de la ciudadanía*. San José: Fundación Friedrich Ebert, 141-177.

SOJO OBANDO, Carlos

2001 "La ciudadanía in-formal: gobernabilidad, liberalización económica y exclusión social en Costa Rica", en Jorge Rovira Mas (Editor), *La democracia de Costa Rica ante el siglo XXI*. San José: Editorial de la Universidad de Costa Rica, 381-397.

• **Derecho electoral**

GARCÍA LAGUARDIA, Jorge M., MADRAZO, Jorge y VILLEGAS, Rafael  
1986 *Legislación electoral costarricense*. San José: Centro de Asesoría y Promoción Electoral-Instituto Interamericano de Derechos Humanos-Tribunal Supremos de Elecciones de Costa Rica.

HERNÁNDEZ VALLE, Rubén  
2004 *Derecho electoral costarricense*. San José: Editorial Juricentro.

LEDEZMA, Rodolfo  
1988 "El registro electoral de Costa Rica", en *El registro electoral en América Latina*. San José: Centro de Asesoría y Promoción Electoral para América Latina (CAPEL), 29-40.

• **Elecciones y comportamiento electoral**

ALFARO REDONDO, Ronald  
2002 "Comportamiento electoral en las elecciones municipales en Costa Rica. Periodo 1994-2002", en *Revista Parlamentaria*, 10, (3), 203-244.

BARRANTES, Trino  
1993 "Democracia y modernización en Costa Rica: proceso electoral y bipartidismo, 1983-1991", en *Revista de Ciencias Sociales*, (60), 17-26.

CHALKER, Cynthia  
1995 "Elections and Democracy in Costa Rica", en Mitchel A. Seligson y John A. Booth (Editors), *Elections and Democracy in Central America. Revisited*. Chapel Hill y Londres: The University of North Carolina Press.

DABENE, Olivier  
1986 "Les elections du 2 Fevrier 1986 au Costa Rica. Continuité et ruptures", en *Problèmes d'Amérique Latine*, (81), 2-30.

DENTON, Carlos y ACUÑA, Olda María  
1984 *La elección de un presidente. Costa Rica 1978-1982*. San José: Instituto del Libro.

FERNÁNDEZ, Álvaro y ROJAS BOLAÑOS, Manuel  
1991 *Para entender las elecciones de 1990*. San José: Serie "Contribuciones" del Instituto de Investigaciones Sociales de la Universidad de Costa Rica, No. 13.

FERNÁNDEZ GONZÁLEZ, Oscar  
1992 "Elecciones en Costa Rica: ¿Repetición de una secuencia?", en Rodolfo Cerdas Cruz, Juan Rial y Daniel Zovatto (Editores), *Una tarea inconclusa: Elecciones y Democracia en América Latina 1988-1991*. San José: IIDH-CAPEL, 23-39.

1991 "Las elecciones del 90 en Costa Rica", en *Análisis de los procesos electorales en América Latina* (Memorias del IV Curso Anual Interamericano de Elecciones), Tomo 4. San José: IIDH/CAPEL, 311-322.

FOURNIER FACIO, Marco Vinicio  
2002 "Una tipología de los electores", en *Revista de Ciencias Sociales*, IV, (98), 9-18.

FURLONG, William L.  
2001 "Política costarricense en transición", en *Anuario de Estudios Centroamericanos*, 27, (1), 101-132.

GUTIÉRREZ ESPELETA, Ana Lucía *et al.*  
2002 "Resquebrajándose una tradición electoral", en *Revista de Ciencias Sociales*, IV,(98), 57-69.

GONZÁLEZ, Alfonso, JENSEN, Henning y CAMPOS, Domingo  
S.f. *Marginados, psicología y política*. San José: Fundación F. Ebert-Instituto de Investigaciones Psicológicas de la Universidad de Costa Rica.

HERNÁNDEZ, Óscar  
2001 "El quiebre del voto en las elecciones de presidente y diputados: Costa Rica, 1962-1998", en Jorge Rovira Mas (Editor), *La democracia de Costa Rica ante el siglo XXI*. San José: Editorial de la Universidad de Costa Rica, 277-292.  
1999 "Variabilidad del voto en la elección presidencial de 1998", en *Memoria de la VI Jornada de Análisis Estadístico de Datos 1998*. San José: Oficina de Publicaciones de la Universidad de Costa Rica, 37-62.  
1996 "Edad, sexo y participación electoral en Costa Rica", en *Ciencias Económicas*, 16, (1), 131-140.  
1991 "Análisis estadístico de la votación presidencial de 1990", en *Ciencias Económicas*, 11, (1-2), 23-52.

HERNÁNDEZ VALLE, Rubén  
1990 "Costa Rica. Elecciones generales, 4 de febrero de 1990", en *Boletín Electoral Latinoamericano*, (3), 9-16.  
1986 *Costa Rica: elecciones de 1986. Análisis de los resultados*. San José: IIDH/CAPEL.

JENSEN, Henning y GONZÁLEZ, R.  
1986 "Perfil político y comportamiento electoral. Análisis de una muestra de votantes costarricenses ante las elecciones presidenciales de 1986", en *Anuario de Estudios Centroamericanos*, 12, (2), 99-110.

JIMÉNEZ, Wilburg  
1977 *Análisis electoral de una democracia. Estudio del comportamiento político costarricense durante el periodo 1953-1974*. San José: Editorial Costa Rica.

KANTOR, Harry

1958 *The Costa Rican Election of 1953: A Case Study*. Gainesville: University of Florida Press.

MOLINA JIMÉNEZ, Iván

2001 *Democracia y elecciones en Costa Rica. Dos contribuciones polémicas*. San José: "Cuaderno de Ciencias Sociales", No.120, FLACSO.

MOLINA, Iván y LEHOUCQ, Fabrice Edouard

1999 *Urnas de lo inesperado. Fraude electoral y lucha política en Costa Rica*. San José: Editorial de la Universidad de Costa Rica.

OCONTRILLO, Eduardo

1982 *Un siglo de política costarricense. Crónica de 24 campañas*. San José: EUNED.

RODRÍGUEZ, Florisabel y MADRIGAL, Johnny

2002 "Malestar político y elecciones en Costa Rica en el 2002", en *Espacios*, (17), 21-29.

ROJAS BOLAÑOS, Manuel

1986 "Las elecciones de 1986 y el futuro de la democracia en Costa Rica", en *Polémica*, Primera Época (19), 5-12.

ROVIRA MAS, Jorge

1998 "Costa Rica. Elecciones generales, 1° de febrero de 1998", en *Boletín Electoral Latinoamericano*, (19), 9-70.

1994 "Costa Rica. Elecciones generales, 6 de febrero de 1994", en *Boletín Electoral Latinoamericano*, (11), 43-56.

1990 "Costa Rica: Elecciones, partidos políticos y régimen democrático", en *Polémica*, Segunda Época (11), 44-60.

SÁNCHEZ, Fernando

2003a *Dealignment in Costa Rica: A Case Study of Electoral Change*. Ph.D. Dissertation Thesis. Oxford: University of Oxford, Department of Politics and International Relations.

2003b "Cambio en la dinámica electoral en Costa Rica: un caso de desalineamiento", en *América Latina Hoy*, 35, 115-146.

2002 "Desalineamiento electoral en Costa Rica", en *Revista de Ciencias Sociales*, IV, (98), 29-56.

SÁNCHEZ MACHADO, Mario Alejo

1985 *Las bases sociales del voto en Costa Rica 1974-1978*. San José: URUK Editores.

SELIGSON, Mitchell A. y GÓMEZ BARRANTES, Miguel

1987 "Elecciones ordinarias en tiempos extraordinarios: la economía política del voto en Costa Rica", en *Anuario de Estudios Centroamericanos*, 13, (1), 5-24.



SELIGSON, Mitchell A.

1987 "Costa Rica and Jamaica", en Myron Weiner y Ergun Ozbudun (Editores), *Competitive Elections in Developing Countries*. Durham, North Carolina: Duke University Press.

TRUDEAU, Robert

1971 *Costa Rican Voting: Its Socioeconomic Correlates*. Ph. D. Dissertation Thesis. Chapel Hill: University of North Carolina.

VARGAS, Juan R. y SÁENZ, Olegario

1999 "Costa Rica: Análisis económico de las elecciones presidenciales", en *Memoria de la VI Jornada de Análisis Estadístico de Datos 1998*. San José: Oficina de Publicaciones de la Universidad de Costa Rica, 143-157.

VILLASUSO, Juan Manuel

2001 "Procesos electorales y política económica en Costa Rica", en Jorge Rovira Mas (Editor), *La democracia de Costa Rica ante el siglo XXI*. San José: Editorial de la Universidad de Costa Rica, 399-416.

VILLEGAS, Rafael *et al.*

1998 "Ciudadanos, elecciones y poder político", en *Revista Parlamentaria*, 6, (1), 295-350.

- **Encuestas electorales**

ARIAS RAMÍREZ, Bernal

2002 "Explorando las encuestas. La encuesta de tipo político electoral", en *Revista Parlamentaria*, 10, (1), 153-190.

HERNÁNDEZ, Óscar

1999 "Las encuestas de opinión y la predicción de la elección presidencial de 1998", en *Memoria de la VI Jornada de Análisis Estadístico de Datos 1998*. San José: Oficina de Publicaciones de la Universidad de Costa Rica, 25-36.

- **Financiamiento de los partidos políticos**

CASAS ZAMORA, Kevin

2004 "Regulando el financiamiento político en Costa Rica: algunas reflexiones prácticas", en Mimi Prado (Editora), *Modernización del Estado Costarricense*. San José: Asociación Instituto de Estudios Superiores para el Desarrollo Humano Sostenible, 229-266.

2002 *Paying for Democracy in Latin America: Political Finance and State Funding for Parties in Costa Rica and Uruguay*. Ph.D. Dissertation Thesis. Oxford: University of Oxford, Department of Politics and International Relations.

2001 "Contribución estatal a los partidos políticos en Costa Rica: apuntes sobre sus efectos en la dinámica del sistema de partidos", en Jorge Rovira Mas (Editor), *La democracia de Costa Rica ante el siglo XXI*. San José: Editorial de la Universidad de Costa Rica, 307-332.

CRUICKSHANK, Eduardo

1984 *El derecho a la deuda política en Costa Rica*. Tesis para optar por el grado de Licenciado en Derecho. San José: Universidad de Costa Rica.

CEJUL

1989 *El Estado y la financiación de los partidos políticos en Costa Rica*. San José: Fundación Friedrich Naumann.

CERDAS CRUZ, Rodolfo

1998 "Financiación de partidos y campañas electorales en Costa Rica", en Pilar del Castillo y Daniel Zovatto (Editores), *La financiación de la política en Iberoamérica*. San José: Instituto Interamericano de Derechos Humanos-Centro de Asesoría y Promoción Electoral para América Latina, 147-173.

FERNÁNDEZ GONZÁLEZ, Oscar

1993 "La financiación política en Costa Rica: los altibajos de una larga e interminable negociación", en Luiz Pedone (Organizador), *Sistemas eleitorais e processos políticos comparados: a promessa de democracia na América Latina*. Brasília: OEA-CNPq-UnB, 295-323.

PARTIDO LIBERACIÓN NACIONAL

1971 *Nuestra posición sobre el pago de la deuda política*. San José: Partido Liberación Nacional.

VARGAS PAGÁN, Georgina

1997 *La forma en que el Estado financia a los partidos políticos y su incidencia en la democracia participativa*. Tesis para optar por el grado de Licenciada en Ciencias Políticas. San José: Universidad de Costa Rica.

• **Género y política**

BARAHONA RIERA, Macarena

2001 "Reflexiones sobre los nuevos retos de la ciudadanía política y la participación femenina", en Jorge Rovira Mas (Editor), *La democracia de Costa Rica ante el siglo XXI*. San José: Editorial de la Universidad de Costa Rica, 439-459.

1998 "Del sufragismo a la política", en *Revista Parlamentaria*, 6, (3), 83-103.

1994 *Las sufragistas de Costa Rica*. San José: Editorial de la Universidad de Costa Rica.

BERRÓN, Linda (Recopiladora y Editora)

1997 *Las mujeres y el poder*. San José: Editorial Mujeres.

BUSTAMANTE, Tirza Emilia

1980 *Status político de la mujer a través de la historia costarricense*. San José: Gráfica Pipa.

CAMACHO, Alfonsina

1993 *Mujer y democracia*. San José: LIL.

CAMACHO, Rosalía, LARA, Silvia y SERRANO, Ester  
1996 *Las cuotas mínimas de participación de las mujeres: Un mecanismo de acción afirmativa. Aportes para la discusión*. San José: Centro Nacional para el Desarrollo de la Mujer y la Familia.

CAMACHO, Rosalía  
1999 "Las cuotas de participación política de las mujeres", en Ana Isabel García (Editora), *La situación de las mujeres en Centroamérica: una evaluación en el umbral del siglo XXI*. San José: Fundación Género y Sociedad (GESO), 111-123.  
1998 Sintonizando la conciencia, el voto y los puestos de decisión. Las mujeres y la política en Costa Rica. San José: Fundación Arias para la Paz y el Progreso Humano.

CASTRO, Ligia  
1999 "La mujer en la política costarricense: una historia en claroscuro", en *Revista Parlamentaria*, 7, (1), 17-31.

CHAVARRÍA, Alfonsina  
1993 *Mujer y democracia*. San José: Centro Nacional para el Desarrollo de la Mujer y la Familia.

CLACHAR, Marisol  
1999 "Democracia y participación política de las mujeres: la necesidad de un cambio en los procesos de toma de decisiones", en *Revista Parlamentaria*, 7, (1), 61-71.

DELGADILLO, Ligia María  
1998 *Las mujeres en los partidos políticos mayoritarios de Costa Rica: el caso del Partido Liberación Nacional (PLN) y el Partido Unidad Social Cristiana (PUSC)*. Tesis para optar por el grado de Magister Scientiae en Estudios de la Mujer, en el Sistema de Estudios de Posgrado de la Universidad de Costa Rica y la Universidad Nacional Autónoma.

ESCALANTE HERRERA, Ana Cecilia  
2001 "La contribución de los movimientos de mujeres contemporáneos a la construcción de la democracia costarricense: mirando hacia el futuro", en Jorge Rovira Mas (Editor), *La democracia de Costa Rica ante el siglo XXI*. San José: Editorial de la Universidad de Costa Rica, 419-437.

GARCÍA, Ana Isabel  
1999 "Mujeres, participación política y ciudadanía: un ejemplo de la aplicabilidad del sistema de cuotas, Costa Rica", en Ana Isabel García (Editora), *La situación de las mujeres en Centroamérica: una evaluación en el umbral del siglo XXI*. San José: Fundación Género y Sociedad (GESO), 87-110.

GRUPO AGENDA POLÍTICA DE MUJERES  
1997 *Agenda política de mujeres costarricenses*. San José: Grupo Agenda Política de Mujeres Costarricenses.

INSTITUTO NACIONAL DE LAS MUJERES (INAMU)

2000 *Aplicación del 40% mínimo de mujeres en puestos elegibles*. San José: INAMU.

MINISTERIO DE CULTURA, JUVENTUD Y DEPORTES

1982 *Algunos aspectos relativos al voto femenino en Costa Rica*. San José: Ministerio de Cultura, Juventud y Deportes.

MORENO, Elsa

1997 "Retos de la participación política de las mujeres frente al nuevo milenio", en *Memorias Taller "Mujeres, participación política y ciudadanía" (11-14 de noviembre de 1996)*. San José: UCR-UNA-UNESCO.

1995 *Mujeres y política en Costa Rica*. San José: FLACSO.

PIEDRA GUILLÉN, Nancy

1999 "Promotoras de cambios, protagonistas de luchas: cultura política de las mujeres en Costa Rica", en *Revista de Ciencias Sociales, II-III*, (84-85), 97-118.

RODRÍGUEZ, Cecilia

1999 "La participación política de las mujeres: un análisis del origen del sistema de dominación patriarcal", en *Revista Parlamentaria, 7*, (1), 123-136.

SÁNCHEZ, María Lydia, REYES, Ángel y RODRÍGUEZ, Ana Marcela

1996 *Oportunidad de financiamiento para los grupos organizados de mujeres en los partidos políticos: estudio de antecedentes*. San José: PRODEL-Asamblea Legislativa.

VEGA, Flor M.

1995 *La política, una alternativa de crecimiento*. San José: Centro Nacional para el Desarrollo de la Mujer y la Familia.

#### • Geografía electoral

BIDINGER, Jerome

1972 *The Ecological Basis of Costa Rican Voting Patterns: 1958-1966*. Ph. D. Dissertation Thesis. Washington DC: Georgetown University.

BORGE, Marta Elena

1989 *Una interpretación geográfica de las bases electorales de Costa Rica 1974-1986*. Tesis para optar al grado de Licenciada en Geografía. San José: Universidad de Costa Rica.

GRANADOS, Carlos

1994 "Territorialidad y justicia electoral en Costa Rica", en *Revista Parlamentaria, 2*, (2), 213-230.

GRANADOS, Carlos y OHLSSON, Anita  
1983 "Organización del territorio y resultados electorales en Costa Rica 1953-1982", en *Estudios Sociales Centroamericanos*, (36), 183-210.

• **Gobierno local**

ALFARO REDONDO, Ronald  
2002a "Elecciones municipales y debilitamiento del respaldo electoral bipartidista en Costa Rica. Periodo 1986-2002", en *Anuario de Estudios Centroamericanos*, 28, (1-2), 89-135.  
2002b *Representatividad y proporcionalidad del sistema de elección de diputados y regidores municipales en Costa Rica, producto de modificaciones de fórmula y circunscripciones electorales, periodo 1986-1998*. Tesis para optar por el grado de Licenciado en Ciencias Políticas. San José: Universidad de Costa Rica.

ALFARO REDONDO, Ronald y ZELEDÓN TORRES, Fernando  
2003 "Tendencias en la historia electoral municipal costarricense 1953-2002", en *Revista Parlamentaria* 11, (1), 17-143.

ARAYA, Carlos  
1986 *Historia del régimen municipal en Costa Rica*. San José: EUNED.

BAKER, Christopher  
1972 *El gobierno municipal en Costa Rica: sus características y funciones*. San José: IFAM.

BLANCO LIZANO, Randall  
2002 "Los partidos cantonales en las elecciones municipales de Costa Rica: 1949-2002", en *Anuario de Estudios Centroamericanos*, 28, (1-2), 161-186.  
2001a "Los partidos cantonales en el marco del bipartidismo costarricense", en Jorge Rovira Mas (Editor), *La democracia de Costa Rica ante el siglo XXI*. San José: Editorial de la Universidad de Costa Rica, 293-305.

2001b *Los partidos cantonales en el marco del bipartidismo costarricense 1986-1998. Los casos del Partido Alajuelita Nueva y el Partido Yunta Progresista Escazuceña*. Tesis para optar por el grado de Licenciado en Sociología. San José: Universidad de Costa Rica.

CHAVES, Erick  
1998 "La elección popular del Alcalde Municipal", en *Revista Parlamentaria*, 6, (2), 293-302.

ESPINOSA, Rowland, ESTRADA, Víctor, GÓMEZ, Steffan y JIMÉNEZ, Luis Emilio  
2003 "Las elecciones de alcalde y sistema democrático: percepciones y expectativas de la población costarricense", en Florisabel Rodríguez Céspedes y Fernando Zeledón Torres (Editores), *Elección en las alcaldías 2002, ¿una nueva esperanza democrática?*. San José: Fundación Friedrich Ebert, 25-28.

MARÍN, Óscar  
1987 *Régimen municipal*. San José: EUNED.

PALACIOS, Iván Francisco  
1987 *Derecho municipal*. San José: EUNED.

RODRÍGUEZ, Florisabel y MADRIGAL, Johnny  
2003a "El desinterés en las primeras elecciones directas de alcaldes y alcaldesas", en Florisabel Rodríguez Céspedes y Fernando Zeledón Torres (Editores), *Elección en las alcaldías 2002, ¿una nueva esperanza democrática?*. San José: Fundación Friedrich Ebert, 107-125.

2003b "El malestar con la política y la elección de alcaldes 2002", en Florisabel Rodríguez Céspedes y Fernando Zeledón Torres (Editores), *Elección en las alcaldías 2002, ¿una nueva esperanza democrática?*. San José: Fundación Friedrich Ebert, 83-106.

ZELEDÓN TORRES, Fernando  
2003 "Siembra vientos: las primeras elecciones directas de alcaldes en Costa Rica, lo municipal y las tendencias en la cultura político local", en Florisabel Rodríguez Céspedes y Fernando Zeledón Torres (Editores), *Elección en las alcaldías 2002, ¿una nueva esperanza democrática?*. San José: Fundación Friedrich Ebert, 59-82.

#### • Ideologías políticas

AGUILAR BULGARELLI, Óscar  
1992 "¿Una nueva vía política socialcristiana,?", en Juan Manuel Villasuso (Editor), *El nuevo rostro de Costa Rica*. San José: Fundación F. Ebert-CEDAL, 287-311.

ARCE, Celín Eduardo  
1982 *La Democracia Cristiana en Costa Rica*. Tesis para optar por el grado de Licenciado en Derecho. San José: Universidad de Costa Rica.

BARAHONA, Luis  
1977 *Las ideas políticas en Costa Rica*. San José: Ministerio de Educación Pública.

BENAVIDES, Enrique  
1975 *Nuestro pensamiento político en sus fuentes*. San José: Editorial Trejos Hermanos.

BERROCAL, Fernando  
1998 "Vigencia y actualidad de la socialdemocracia", en *Revista Parlamentaria*, 6, (3), 355-377.

CARRO, Carlos *et al.*  
1986 *El pensamiento socialdemócrata. Antología*. San José: Editorial Costa Rica.

DELGADO ROJAS, Jaime G.

1983 *El Partido Liberación Nacional: Análisis de su discurso político-ideológico*. Heredia: EUNA.

GUTIÉRREZ, Carlos José

1986 *El pensamiento político costarricense: la socialdemocracia*. San José: Libro Libre.

JONAS, Susanne

1984 *La ideología socialdemócrata en Costa Rica*. San José: EDUCA.

QUESADA, Rodrigo

1977 *Los estereotipos ideológicos del Partido Liberación Nacional*. Tesis para optar al grado de Licenciado en Historia. Heredia: Universidad Nacional Autónoma.

PARTIDO LIBERACIÓN NACIONAL

1973 *Carta fundamental*. San José: Nueva Sociedad.

PARTIDO SOCIALISTA COSTARRICENSE

1980 *Programa de la nueva reforma social. Por un gobierno democrático popular hacia el socialismo*. San José: Pensamiento Revolucionario.

PARTIDO VANGUARDIA POPULAR

1980a *¿Qué es y por qué lucha el partido Vanguardia Popular?* San José: Publicaciones del Departamento de Cultura.

1980b *Programa. Tesis. Estatutos*. San José.

ROMERO, Jorge Enrique

1977 *La socialdemocracia en Costa Rica*. San José: Editorial Trejos Hermanos SA.

PARTIDO UNIDAD SOCIAL CRISTIANA

1996 *Carta Social Cristiana a Costa Rica*. San José: Instituto Costarricense de Estudios Políticos (ICEP) "Dr. Rafael Angel Calderón Guardia".

RODRÍGUEZ VEGA, Eugenio

1982 *Siete ensayos políticos: fuentes de la democracia social en Costa Rica*. San José: CEDAL.

SOLÍS AVENDAÑO, Manuel A.

1992 *Costa Rica: ¿Reformismo socialdemócrata o liberal?* San José: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO).

STEICHEN YUNG, Regine

1991 "Preliminares para un estudio de las concepciones de democracia de las fuerzas políticas en Centroamérica: casos de Costa Rica, Nicaragua y El Salvador", en *Anuario de Estudios Centroamericanos*, 17, (2), 5-13.

- **Participación política**

CORTÉS RAMOS, Alberto

1999-2000 “¿Concertación en Costa Rica? Una lectura crítica del proceso de Concertación Nacional en Costa Rica, 1998-99, en *Revista de Ciencias Sociales, IV-I*, (86-87), 95-110.

FERNÁNDEZ CHAVES, Flory

1999-2000 “El proceso de Concertación Nacional como forma de participación ciudadana”, en *Revista de Ciencias Sociales, IV-I*, (86-87), 83-93.

SELIGSON, Mitchell A.

1980 “Trust, Efficacy and Modes of Political Participation: A Study of Costa Rican Peasants”, en *British Journal of Political Science, 10*, January, 75-98.

1979 “Structure and Levels of Political Participation in Costa Rica: Comparing the Countryside with the City”, en Mitchell A. Seligson y John A. Booth (Editors), *Politics and the Poor: Political Participation in Latin America*, Vol. II. New York and London: Holmes and Meier Publishers, 62-75.

- **Partidos y sistema de partidos políticos**

AGUILAR BULGARELLI, Óscar

1977 *Democracia y partidos políticos de Costa Rica (1950-1962)*. San José: EUNED.

ARAYA, Ana Julia *et al.*

1986 *Enfoque jurídico-político del Partido Unidad Social Cristiana en Costa Rica*. Seminario de graduación para optar por el grado de Licenciada en Derecho. San José: Universidad de Costa Rica.

ARAYA, Carlos

1968 *Historia de los partidos políticos de Costa Rica: Liberación Nacional*. San José: Librería e Imprenta Lehmann.

ARROYO FLORES, Marcos V.

2003 “Los partidos políticos en los procesos de cambio en Costa Rica”, en Juan Manuel Villasuso (Editor), *Procesos de cambio en Costa Rica: reflexiones al inicio del Siglo XXI*. San José: Fundación Friedrich Ebert, 209-240.

ALFARO SALAS, Sergio Iván

2003 “Costa Rica”, en Manuel Alcántara y Flavia Freidenberg (Editores), *Partidos Políticos en América Latina. Centroamérica, México y República Dominicana*. México: FCE, IFE, 31-105.

BOTEY, Ana María y CISNEROS, Rodolfo

1984 *La crisis de 1929 y la fundación del Partido Comunista de Costa Rica*. San José: Editorial Costa Rica.

CASTILLO, Fernando y RODRÍGUEZ, Bernardo

1983 *La naturaleza jurídica de los partidos políticos de Costa Rica: su regulación legislativa*. Tesis para optar por el grado de Licenciado en Derecho. San José: Universidad de Costa Rica.

CARRANZA VILLALOBOS, Carlos Enrique

1999 "Los partidos políticos costarricenses. Reflexiones sobre el proceso electoral", en *Cuadernos del Cendes*, Año 16, (4), 133-151.

CERDAS, Jaime

1994 *La otra vanguardia*. San José: EUNED.

CERDAS, Rodolfo

1993 "La crisis de los partidos políticos", en *Boletín Electoral Latinoamericano*, (10), 105-129.

CONTRERAS, Gerardo y CERDAS, José Manuel

1988 *Los años 40: Historia de una política de alianzas*. San José: Editorial Porvenir.

ENGLISH, Burt

1970 *Liberación Nacional of Costa Rica: The Development of a Political Party in a Traditional Society*. Gainesville: University of Florida Latin American Monographs.

FERNÁNDEZ GONZÁLEZ, Oscar

1996 "Los partidos políticos: su interrelación y sus rasgos centrales en la sociedad costarricense, en *Anuario de Estudios Centroamericanos*, 22, (2), 147-166.

1994 "Costa Rica: la reafirmación del bipartidismo", en *Nueva Sociedad*, (131), 4-9.

1993 "La bipolaridad partidaria en Costa Rica: entre la escena y la arena", en Regine Steichen (Editora), *Democracia y democratización en Centroamérica*. San José: Editorial de la Universidad de Costa Rica, 173-203.

1991 "Costa Rica: Una bipolaridad partidaria hoy apenas cuestionada", en *Anuario de Estudios Centroamericanos*, 17, (2), 65-74.

HERRERA GARCÍA, Adolfo

1971 *Partido Vanguardia Popular. Breve esbozo de su historia*. San José: s.e.

HERNÁNDEZ, Gerardo

2001 "Tendencias electorales y sistema de partidos en Costa Rica", en Jorge Rovira Mas (Editor), *La democracia de Costa Rica ante el siglo XXI*. San José: Editorial de la Universidad de Costa Rica, 255-275.

1998 *El sistema de partidos en Costa Rica 1982-1994. Análisis sobre el bipartidismo*. Tesis para optar al grado de Magister Scientiae en Sociología. San José: Programa Centroamericano de Maestría en Sociología de la Universidad de Costa Rica.

INSTITUTO INTERAMERICANO DE DERECHOS HUMANOS

2004 *Democratización interna de partidos políticos en Centroamérica: Avances y tareas pendientes*. San José: Instituto Interamericano de Derechos Humanos.

MERINO DEL RÍO, José  
1996 *Manuel Mora y la democracia costarricense. Viaje al interior del Partido Comunista*. Heredia: Editorial Fundación UNA.

MOLINA JIMÉNEZ, Iván  
1999 "El desempeño electoral del partido comunista de Costa Rica (1931-1948)", en *Revista Parlamentaria*, 7, (1), 491-521.

MONGE, Luis Alberto  
1970 *Somos un partido joven*. San José: Ediciones Victoria Liberacionista.

ODUBER QUIRÓS, Daniel  
1985 *Raíces del Partido Liberación Nacional*. San José: Centro de Estudios Democráticos de América Latina.  
S.f. *Carta a un joven liberacionista*. San José: Editorial Eloy Morúa Carrillo.

PARTIDO VANGUARDIA POPULAR  
1962 *Diez años de lucha del partido Vanguardia Popular*. San José: s.e.

PÉREZ BRIGNOLI, Héctor  
1999 *Historia del Partido Unidad Social Cristiana*. San José: ICEP/Fundación K. Adenauer.

QUIRÓS, Luis Adrián  
1974 *Los partidos políticos en la legislación costarricense*. Tesis para optar al grado de Licenciado en Derecho. San José: Universidad de Costa Rica.

RODRÍGUEZ, Eugenio  
1995a *Análisis de las asambleas de los partidos políticos en Costa Rica*. Tesis para optar por el grado de Licenciado en Derecho. San José: Universidad de Costa Rica.

ROJAS BOLAÑOS, Manuel  
1995b *El malestar con la política: partidos y élites en Costa Rica*. San José: FLACSO.  
1994 "¿Democratizar los partidos políticos o la sociedad?", en *Revista Parlamentaria*, 2, (2), 35-45.

ROMERO, Jorge Enrique  
1983 *Acción Demócrata: Orígenes del Partido Liberación Nacional, de León Cortés a José Figueres*. San José: Nueva Década.

ROVIRA MAS, Jorge  
2001 "¿Se debilita el bipartidismo?", en Jorge Rovira Mas (Editor), *La democracia de Costa Rica ante el siglo XXI*. San José: Editorial de la Universidad de Costa Rica, 195-231.  
1994 "Costa Rica 1994: ¿Hacia la consolidación del bipartidismo?", en *Espacios. Revista Centroamericana de Cultura Política*, (1), 38-47.



SALAZAR MORA, Orlando y SALAZAR MORA, Jorge Mario  
1991 *Los partidos políticos en Costa Rica*. San José: EUNED.

SALOM ECHEVERRÍA, Roberto  
1987 *La crisis de la izquierda en Costa Rica*. San José: Editorial Porvenir.

SALOM ECHEVERRÍA, Alberto  
1991 *Los orígenes del Partido Liberación Nacional y la socialdemocracia*. San José: Editorial Porvenir-Centro de Estudios Democráticos de América Latina.

VEGA CARBALLO, José Luis  
1987 "Partidos, desarrollo político y conflicto social en Honduras y Costa Rica: Un análisis comparativo", en *Polémica*, Segunda Época (1), 43-59.  
1978 *La crisis de los partidos tradicionales en Costa Rica*. San José: Academia Costarricense de Bibliografía.

• **Sistema político y sistema electoral**

AGUILAR BULGARELLI, Oscar  
1976 *Evolución político-constitucional de Costa Rica*. San José: Editorial Lehmann.  
1975 *La constitución política de 1949, antecedentes y proyecciones*. San José: Editorial Costa Rica.

ASOCIACIÓN NACIONAL DE FOMENTO ECONÓMICO (ANFE)  
1984 *El modelo político costarricense*. San José: Editorial Trejos Hermanos SA.

ARAYA POCHET, Carlos  
2001 "Partidos políticos, derecho constitucional y reforma electoral: balance y perspectivas 1986-2000", en Jorge Rovira Mas (Editor), *La democracia de Costa Rica ante el siglo XXI*. San José: Editorial de la Universidad de Costa Rica, 497-510.

ARIAS SÁNCHEZ, Óscar  
1976 *¿Quién gobierna en Costa Rica?* San José: EDUCA.

BRENES, Gonzalo  
1989 "El sistema electoral costarricense, proceso electoral y regímenes políticos", en *Memoria del II Curso Anual Interamericano de Elecciones*. San José: IIDH/CAPEL, 24-40.

BRICEÑO, José Alberto y VILLEGAS, Rafael  
1994 "Es necesario afinar nuestro sistema electoral" (entrevista a Rafael Villegas Antillón, Presidente del Tribunal Supremo de Elecciones)", en *Revista Parlamentaria*, 2, (2), 273-284.

BRICEÑO, José Alberto, CÓRDOBA, Jorge y PIZA, Rodolfo  
1995 "El régimen parlamentario es el más ajustado al sistema democrático (entrevista al Magistrado Rodolfo Piza Escalante)", en *Revista Parlamentaria*, 3, (1), 190-200.

CASAS ZAMORA, Kevin y BRICEÑO, Olman  
1991 *¿Democracia en Costa Rica? Análisis del sistema de elección de diputados en Costa Rica y sus perspectivas de cambio*. Tesis para optar por el grado de Licenciados en Derecho. San José: Universidad de Costa Rica.

CASTRO, Ligia  
1999 "Hora de reformas electorales", en *Revista Parlamentaria*, 7, (3), 35-50.

FERNÁNDEZ GONZÁLEZ, Oscar  
2001 "Representación parlamentaria en la Costa Rica de hoy", en Jorge Rovira Mas (Editor), *La democracia de Costa Rica ante el siglo XXI*. San José: Editorial de la Universidad de Costa Rica, 559-574.  
2000 "Las reglas de la representación parlamentaria: el reinicio de un debate en la Costa Rica de los años noventa", en *Anuario de Estudios Centroamericanos*, 26, (1-2), 133-145.  
1995 *Vigencia y cambios en la escogencia de candidatos a diputados y en la elección de diputados*. San José: Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica-Universidad de Costa Rica-Centro para la Democracia.

GUTIÉRREZ, Carlos José  
1995 "Parlamentarismo o presidencialismo: opciones para el sistema político costarricense", en *Revista Parlamentaria*, 3, (1), 37-52.

HERNÁNDEZ VALLE, Rubén  
2001 "¿Parlamentarismo o presidencialismo?", en Jorge Rovira Mas (Editor), *La democracia de Costa Rica ante el siglo XXI*. San José: Editorial de la Universidad de Costa Rica, 535-557.  
1997 "Las transformaciones del órgano legislativo", en *Revista Parlamentaria*, 5, (1), 165-173.  
1991 *Derecho parlamentario costarricense*. San José: Investigaciones Jurídicas S.A.

JIMÉNEZ, Mariano y ROJAS, Ingrid  
1995a "La reforma del Estado: régimen político, modelo de desarrollo y forma de Estado", en *Revista Parlamentaria*, 3, (2), 33-50.  
1995b "El poder de la Sala Constitucional de Costa Rica", en *Revista Parlamentaria*, 3, (3), 93-115.

KARPINSKY, Rose Marie  
1989 *Reflexiones sobre el poder legislativo costarricense*. San José: Asamblea Legislativa.

LEHOUCQ, Fabrice Edouard  
1996 "El presidencialismo, leyes electorales y la estabilidad democrática en Costa Rica", en *Revista Parlamentaria*, 4, (3), 1031-1059.

MUÑOZ, Hugo Alfonso  
1997 *La Asamblea Legislativa en el sistema constitucional costarricense*. San José: PRODEL.  
1995 *Las comisiones legislativas plenas*. San José: Asamblea Legislativa.  
1981 *La Asamblea Legislativa en Costa Rica*. San José: Editorial Costa Rica.

MURILLO, Jaime

1994 *La Sala Constitucional: Una revolución político-jurídica en Costa Rica*. San José: Editorial Guayacán.

OBREGÓN, Rafael

1995 *El poder legislativo en Costa Rica*. San José: Asamblea Legislativa.

OBREGÓN QUESADA, Clotilde

2000 *El proceso electoral y el Poder Ejecutivo en Costa Rica: 1808-1998*. San José: Editorial de la Universidad de Costa Rica.

PERALTA, Hernán G.

1962 *Las constituciones de Costa Rica*. Madrid: Instituto de Ciencias Políticas.

PÉREZ BRIGNOLI, Héctor y BAIRES MARTÍNEZ, Yolanda

2001 "Costa Rica en el año 2000: una crisis política en ciernes", en Jorge Rovira Mas (Editor), *La democracia de Costa Rica ante el siglo XXI*. San José: Editorial de la Universidad de Costa Rica, 147-154.

RODRÍGUEZ, Florisabel y CASTRO MÉNDEZ, Silvia

1999 "Partidos y Asamblea: representación en crisis", en *Revista Parlamentaria*, 7, (2), 285-305.

RODRÍGUEZ ECHEVERRÍA, Miguel Ángel

1991 "La reforma electoral en Costa Rica", en *La reforma electoral en Latinoamérica. Nuevas perspectivas* (Memorias del IV Curso Anual Interamericano de Elecciones), Tomo 4. San José: Instituto Interamericano de Derechos Humanos-Centro de Asesoría y Promoción Electoral para América Latina, 259-266.

SALAZAR, Jorge Mario

1990 "El modelo político-electoral de la democracia costarricense, 1920-1980", en *Revista de Ciencias Sociales*, (48), 17-30.

1981 *Política y reforma en Costa Rica, 1914-1958*. San José: Editorial Porvenir.

SALOM ECHEVERRÍA, Roberto

2001 "¿Qué es hacer política hoy en Costa Rica?", en Jorge Rovira Mas (Editor), *La democracia de Costa Rica ante el siglo XXI*. San José: Editorial de la Universidad de Costa Rica, 173-191.

SÁNCHEZ C., Fernando F.

2001 "Sistema electoral y partidos políticos: incentivos hacia el bipartidismo en Costa Rica", en *Anuario de Estudios Centroamericanos*, 27, (1), 133-168.

SELIGSON, Mitchell A.

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 (Editor), *La democracia de Costa Rica ante el siglo XXI*. San José: Editorial de la Universidad de Costa Rica, 87-119.

SANCHO, Ricardo

1999 "Energías productivas para la reforma político-electoral en Costa Rica", en *Revista Parlamentaria*, 7, (3), 23-33.

STONE, Samuel

1975 *La dinastía de los conquistadores. La crisis del poder en la Costa Rica contemporánea*. San José: EDUCA.

URCUYO, Constantino

1995 "Presidencialismo versus parlamentarismo: una falsa confrontación", en *Revista Parlamentaria*, 3, (1), 19-35.

1994 "El espíritu de la reforma electoral", en *Revista Parlamentaria*, 2, (2), 85-95.

VARGAS VARGAS, José Joaquín

2001 "¿Hacia el semipresidencialismo o el semiparlamentarismo en Costa Rica?" *Espacios*, (14), 17-28.

VILLALTA, Rafael

1995 "Referéndum e iniciativa popular: rutas de democracia real y participativa", en *Revista Parlamentaria*, 3, (1), 149-165.

VILLASUSO, Juan Manuel

1992 "La reforma democrática del Estado costarricense", en Juan Manuel Villasuso (Editor), *El nuevo rostro de Costa Rica*. San José: Fundación F. Ebert-CEDAL, 409-422.

VINOCOUR, Sergio Antonio y VINOCOUR, Marta María

1995 "La crisis de la Asamblea Legislativa: propuestas para su transformación", en *Revista Parlamentaria*, 3, (3), 247-262.

VOLIO, Fernando

1980 *La Asamblea Legislativa: Ideas para su reforma*. San José: EUNED.

VOLIO, Julieta

1995 "El Parlamento en la encrucijada: ¿Un problema de forma de gobierno?", en *Revista Parlamentaria*, 3, (1), 55-81.

ZAMORA, Fernando

1994 "Los vientos de fronda en nuestro sistema político y electoral", en *Revista Parlamentaria*, 2, (2), 113-121.

#### • Socialización política

VEGA, Milena

1989 *La socialización política*. San José: Serie "Contribuciones" del Instituto de Investigaciones Sociales de la Universidad de Costa Rica, (4).

# 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](mailto: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](http://www.tse.go.cr)