

**UNIVERSIDAD DE COSTA RICA**

**FACULTAD DE DERECHO**

**SEDE RODRIGO FACIO**

**TESIS PARA OPTAR POR EL GRADO DE LICENCIATURA EN DERECHO**

**LAS REFORMAS AL CÓDIGO ELECTORAL DEL 2009 Y LOS  
INSTITUTOS JURÍDICOS DEMOCRÁTICOS QUE PERMEAN LA  
REPRESENTACIÓN POLÍTICA DE LA CIUDADANÍA**

**EVITA MARISOL HENRÍQUEZ CÁCERES**

**A42541**

**NORA ELENA GONZÁLEZ CHACÓN**

**841652**

**SAN PEDRO DE MONTES DE OCA, 2018**

30 de julio de 2018  
FD-1933-2018

Dr. Alfredo Chirino Sánchez  
Decano  
Facultad de Derecho

Estimado señor:

Para los efectos reglamentarios correspondientes, le informo que el Trabajo Final de Graduación (categoría Tesis), de las estudiantes: *Evita Marisol Henríquez Cáceres*, carné A42541 y *Nora Elena González*, carné 841652 Denominado: "Las reformas al código electoral del 2009 y los institutos jurídicos democráticos que permean la representación política ciudadana", fue aprobado por el Comité Asesor, para que sea sometido a su defensa final. Asimismo, el suscrito ha revisado los requisitos de forma y orientación exigidos por esta Área y lo apruebo en el mismo sentido.

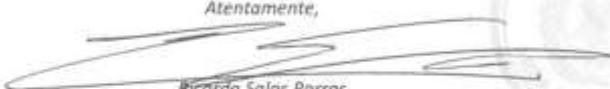
Igualmente, le presento a los (as) miembros (as) del Tribunal Examinador de la presente Tesis, quienes firmaron acuse de la tesis (firma y fecha) de conformidad con el Art. 36 de RTFG que indica: "EL O LA ESTUDIANTE DEBERÁ ENTREGAR A CADA UNO DE LOS (AS) MIEMBROS (AS) DEL TRIBUNAL UN BORRADOR FINAL DE SU TESIS, CON NO MENOS DE 8 DÍAS HÁBILES DE ANTICIPACIÓN A LA FECHA DE PRESENTACIÓN PÚBLICA".

Tribunal Examinador

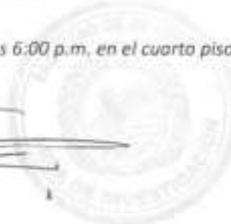
<b>Informante</b>	Dr. Diego Brenes Villalobos
<b>Presidente</b>	MSc. Oscar Hernández Cedeño
<b>Secretario</b>	Dr. Alonso Chacón Mata
<b>Miembro</b>	Dr. Luis Antonio Sobrado González
<b>Miembro</b>	Lic. Héctor Enrique Fernández Masís

Por último, le informo que la defensa de la tesis es el **24 de agosto del 2018**, a las 6:00 p.m. en el cuarto piso de la Facultad.

Atentamente,



Ricardo Salas Porras  
Director



RSP/lcv  
Cc: arch. expediente

San José, 6 de julio de 2018

Señor  
Dr. Ricardo Salas Porras  
Área de Investigación  
Facultad de Derecho  
Universidad de Costa Rica

Estimado señor Director:

Me es grato informar que en mi condición de Director del Comité Asesor de la investigación de las estudiantes Nora González Chacón, carné universitario 841652, y Evita Henríquez Cáceres, carné universitario A42541, he impartido mi aprobación al Trabajo Final de Graduación titulado: "Las reformas al Código Electoral del 2009 y los institutos jurídicos democráticos que permean la representación política de la ciudadanía" y el cual figura como requisito para optar por el grado y título académico de Licenciatura en Derecho.

La investigación, que inicialmente fue titulada como "Los mecanismos formales de representación ciudadana a la luz de la gobernabilidad: el voto preferente como instituto jurídico de la democracia", cumple con los requisitos de forma y fondo que exige la normativa universitaria para su defensa oral y pública, pero además muestra rigurosidad científica e innovación en su planteamiento y desarrollo. Al respecto, lo presentado es consecuente con los avances periódicos previamente presentados y que me permitieron constatar el proceso de elaboración de la tesis.

Importa destacar que la investigación propicia reflexiones y análisis no solo desde la Ciencia Jurídica empero también desde la Ciencia Política, de suerte que asume un carácter interdisciplinario que debe ser reconocido.

Sin reserva alguna, mucho agradezco que se realicen los trámites administrativos correspondientes a fin de que las estudiantes González Chacón y Henríquez Cáceres concreten la presentación de su trabajo ante el Tribunal Examinador correspondiente.

Atentamente,



Dr. Luis Diego Brenes Villalobos

CC: Archivo

San José, 10 de julio de 2018

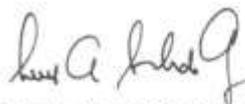
Prof. Ricardo Salas Porras  
Director  
Área de Investigación  
Facultad de Derecho  
Universidad de Costa Rica

Estimado don Ricardo:

En mi condición de lector de la tesis para optar por el grado de Licenciatura en Derecho inicialmente titulada "Los mecanismos formales de representación ciudadana a la luz de la gobernabilidad: el voto preferente como instituto jurídico de la democracia", pero actualmente denominada "**Las reformas al Código Electoral del 2009 y los institutos jurídicos democráticos que permean la representación política de la ciudadanía**", cuyas autoras son las egresadas Nora González Chacón (carné núm. 841652) y Evita Henríquez Cáceres (núm. A42541), le informo que cuenta con mi visto bueno a efecto de ser admitida al trámite de réplica.

Lo anterior en razón de cumplir con los requisitos que estipula la reglamentación universitaria, además de contar con el rigor académico de una investigación de esta naturaleza.

Cordialmente,



Prof. Luis Antonio Sobrado González

22 de julio de 2018

Señor  
Dr. Ricardo Salas Porras  
Director del Área de Investigación  
Facultad de Derecho  
Universidad de Costa Rica

Estimado Señor Director:

Por medio de la presente y en mi calidad de lector de la tesis para optar por el grado de Licenciatura del documento que en proyecto se denominó "Los mecanismos formales de representación ciudadana a la luz de la gobernabilidad: el voto preferente como instituto jurídico de la democracia", pero de ahora en adelante, llamada "**Las reformas al Código Electoral del 2009 y los institutos jurídicos democráticos que permean la representación política de la ciudadanía**" presentada por las tesieras Nora González Chacón de carné 841652 y Evita Henríquez Cáceres de carné A42541, me sirvo indicar que este trabajo se encuentra listo para ser defendido.

Para el desarrollo de la presente investigación, las sustentantes se han valido de un enfoque multidisciplinario que conjuga el análisis jurídico, acompañado de variables históricas y de ciencia política, que tienden a enriquecer el tema escogido.

Además en esta obra académica, se evidencia la experticia de ambas en el campo de los procesos electorales y profundización de los canales de participación, al trabajar activamente con un programa universitario de una universidad estatal, que data desde hace muchos años y se encuentra inmerso en esta materia.

Se han cumplido todos los postulados académicos, forma, contenido innovador y rigurosidad científica que este tipo de trabajos exige. Esta tesis contiene todos los requerimientos que la Universidad de Costa Rica demanda y según mi criterio puede ser presentada en Defensa Pública tal y como se presenta al día de hoy.

Atentamente,



M.Sc. Alfonso Chacón Mata

Lector

### CARTA DE REVISIÓN FILOLÓGICA

Los suscritos, Elena Redondo Camacho, cédula de identidad número 3 0447 0799 y Daniel González Monge, cédula de identidad número 1 1345 0416, en calidad de filólogos, revisamos y corregimos el trabajo final de graduación que lleva por título *Las reformas al Código Electoral del 2009 y los institutos jurídicos democráticos que permean la representación política de la ciudadanía*, sustentado por Evita Marisol Henríquez Cáceres y Nora Elena González Chacón.

Hacemos constar que se corrigieron aspectos de forma, redacción, estilo y otros vicios del lenguaje que se pudieron trasladar al texto.

Esperamos que nuestra participación satisfaga los requerimientos de la Universidad de Costa Rica.



Elena Redondo Camacho  
Céd. 3 0447 0799  
Bachiller en Filología Española  
Carné ACFIL 247



Daniel González Monge  
Céd. 1 1345 0416  
Bachiller en Filología Española  
Carné ACFIL 245

## DEDICATORIA

A mi tata, allá.

Evita

A Darío.

Nora

## AGRADECIMIENTOS

Agradezco a mis hermanos, Ro, Gordo, y Oscarín que me ayudaron fervientemente a mis estudios. A mi mamá con su dulce amor.

Agradezco a Bryan, con su apoyo incondicional me hace mejor ser y feliz.

Agradezco a Santi, por ser el quien es, su sonrisa. Eres mi vida.

Un agradecimiento especial a nuestra comisión, Luis Antonio Sobrado que nos acompañó en esta tarea desde que nació la primera idea, Diego Brenes que nos aportó su gran conocimiento y brazo solidario, Alfonso Chacón que nos dio su apoyo y comprensión y a Héctor Fernández por sus grandes aportes y cariño.

De la Facultad de Derecho, a Luis Campos que convirtió en color las paredes grises.

Y por último a mi hermana de vida, Nora.

Evita

He caminado libre por la vida y lo sublime es lo que me ha hecho feliz, el amor y los amores más puros, el más vano, la música y a la filosofía han sostenido mi alma y forjado mi corazón.

Darío sos la pureza del amor, gracias por ser.

Nora

## TABLA DE CONTENIDO

DEDICATORIA.....	II
AGRADECIMIENTOS.....	III
TABLA DE CONTENIDO.....	IV
TABLA DE ABREVIATURAS.....	VII
RESUMEN.....	VIII
FICHA BIBLIOGRÁFICA.....	IX
INTRODUCCIÓN.....	1
ANTECEDENTES.....	6
OBJETIVOS.....	13
HIPÓTESIS.....	13
METODOLOGÍA.....	14
ESTRUCTURA DE LA INVESTIGACIÓN.....	18
CAPÍTULO I: MARCO TEÓRICO.....	19
SECCIÓN I: TEORÍA DEL PODER.....	19
1.1 Teoría del poder.....	19
1.2 Sistema político.....	22
1.2.1 Sistema político democrático.....	24
SECCIÓN II: DERECHO ELECTORAL.....	27
2.1 Relación entre derecho electoral y sistema político.....	29
2.2 Relación entre Derecho Electoral y democracia.....	30
2.1.1 Ejercicio del voto y sufragio.....	32
2.1.2 Derechos de la personalidad y el sufragio.....	33
2.1.3. Importancia del Tribunal Supremo de Elecciones.....	39
2.1.4 Comportamiento electoral.....	45
CAPÍTULO II: SISTEMAS ELECTORALES.....	48
SECCIÓN I: SISTEMAS ELECTORALES.....	48

2.1 Definición sistema electoral .....	48
2.2 Clasificación de los sistemas electorales .....	50
2.3 Sistema electoral costarricense .....	64
2.3.1 Sistema de elección para la presidencia de la República .....	64
2.3.2 Sistema de elección para los escaños legislativos .....	65
<b>CAPÍTULO III: REFORMA ELECTORAL EN COSTA RICA.....</b>	<b>67</b>
<b>SECCIÓN I: SOBRE REFORMAS ELECTORALES .....</b>	<b>67</b>
<b>SECCIÓN II: LA REFORMA ELECTORAL EN COSTA RICA .....</b>	<b>71</b>
3.1. Contexto político que acompañó la reforma del Código Electoral.....	71
<b>CAPÍTULO IV: REFERENCIA A LOS PUNTOS NO INCORPORADOS EN EL</b>	
<b>CÓDIGO ELECTORAL DE 2009 .....</b>	<b>77</b>
<b>SECCIÓN I: VOTO PREFERENTE .....</b>	<b>78</b>
4.1. Marco Conceptual del Voto preferente .....	78
4.2. Marco Jurídico.....	79
4.3. Jurisprudencia.....	81
4.4. Argumentos a favor y en contra .....	83
4.4.1 A favor.....	83
4.4.2 En contra.....	83
<b>SECCIÓN II: CANDIDATURAS INDEPENDIENTES A NIVEL MUNICIPAL .....</b>	<b>84</b>
4.1 Marco conceptual.....	84
4.2 Marco jurídico .....	85
4.3 Jurisprudencia .....	87
4.4 Argumentos a favor y en contra .....	89
4.4.1 A favor.....	89
4.4.2 En contra.....	89
<b>SECCIÓN III: ELIMINACIÓN DE LA BARRERA DEL SUBCOCIENTE .....</b>	<b>90</b>
4.1 Marco conceptual.....	90

4.2 Marco Jurídico.....	96
4.3. Jurisprudencia.....	97
4.4 Argumentos a favor y en contra .....	101
4.4.1 A favor.....	101
4.4.2 En contra.....	103
CAPÍTULO V: EL VOTO PREFERENTE COMO INSTITUTO JURÍDICO DE LA DEMOCRACIA Y LA REPRESENTACIÓN POLÍTICA DE LA CIUDADANÍA.....	104
SECCIÓN I: VOTO PREFERENTE: UN TEMA SIEMPRE EN DISCUSIÓN .....	104
5.1 El voto preferente en el caso de Costa Rica .....	106
SECCIÓN II: DERECHO COMPARADO SOBRE LA IMPLEMENTACIÓN DEL VOTO PREFERENTE .....	108
5.2 Panamá: sistema de lista cerrada, pero no bloqueada.....	108
5.3 Perú.....	111
5.3 República Dominicana .....	114
5.4 Colombia .....	116
5.5 El Salvador.....	119
SECCIÓN III: EFECTOS NO DESEADOS DEL VOTO PREFERENTE.....	122
SECCIÓN IV: POSICIÓN DEL TRIBUNAL SUPREMO DE ELECCIONES EN LA ACTUALIDAD .....	129
CAPÍTULO VI: CONCLUSIONES .....	134
BIBLIOGRAFÍA .....	146

## TABLA DE ABREVIATURAS

CAPEL	Centro de Asesoría y Promoción Electoral
CEREPP	Comisión Especial Reformas Electorales y Partidos Políticos.
FA	Partido Frente Amplio
IIDH	Instituto Interamericano de Derechos Humanos
PAC	Partido Acción Ciudadana
PANC	Partido Alianza Nacional Cristiana
PLN	Partido Liberación Nacional
TLC	Tratado de Libre Comercio entre Estados Unidos, Centroamérica y República Dominicana
TSE	Tribunal Supremo de Elecciones
IFED	Instituto de Formación y Estudios en Democracia del TSE
CGR	Contraloría General de la República

## RESUMEN

En el año 2009, Costa Rica se encuentra frente a un nuevo panorama político-electoral, ya que nace al sistema jurídico un nuevo Código Electoral, mismo que se construyó por medio de un arduo y, a veces, truncado proceso de reforma, que involucró a muchos actores políticos y generó diversas discusiones que finalizaron con este nuevo cuerpo normativo en materia electoral.

Las discusiones en torno a la materia, se planteaban desde dos vertientes, la primera, promovida desde el TSE, proponía una ruptura en el sistema electoral vigente al promover candidaturas independientes a nivel municipal, la eliminación del subcociente electoral y la implementación del voto preferente. La otra vertiente cuya versión finalmente fue aprobada por la Asamblea Legislativa, no apoyaba las anteriores modificaciones y enfatizó en la promoción de la ciudadanía activa, el fortalecimiento de los partidos políticos, la independencia del TSE y la justicia electoral.

Por medio de un proceso de investigación que incluyó, entre otras cosas, búsqueda bibliográfica, revisión de actas de la Asamblea Legislativa y análisis de derecho comparado, se obtiene como resultado un mapeo de los procesos de reforma electoral costarricense anteriores a la promulgación del Código Electoral de 2009, así como un análisis de las propuestas de reformas del proyecto original del TSE que no fueron acogidas.

Finalmente, se realiza un estudio exhaustivo respecto del voto preferente, exponiendo sus ventajas y desventajas, la realidad de esta modalidad de voto en otros países, y la posición actual del TSE.

## FICHA BIBLIOGRÁFICA

*Henríquez Cáceres, Evita. González Chacón, Nora (2018). Las reformas al Código Electoral del 2009 y los institutos jurídicos democráticos que permean la representación política de la ciudadanía. Tesis de Licenciatura en Derecho, Facultad de Derecho. Universidad de Costa Rica. San José, Costa Rica. 2018. vii y 159*

*Director: Dr. Luis Diego Brenes Villalobos*

*Palabras Claves: derecho electoral, Código Electoral, sistema electoral, reforma electoral, voto preferente<sup>1</sup>, candidaturas independientes, barrera del subcociete, democracia, participación ciudadana, representación política*

---

1. Por decisión de las autoras se ha escogido el término Voto Preferente, ya que es conocido también como Voto Preferencial.

## INTRODUCCIÓN

La presente investigación se orienta a examinar los avances y desafíos del sistema electoral costarricense y sus repercusiones en la democracia, entendiendo esta como el régimen político regido por un Estado de Derecho con potestad de imperio y que protege y permite el libre ejercicio de todos los derechos humanos.

Lo anterior implica que la democracia debe permitir la elección de gobernantes por medio de un sistema electoral que garantice elecciones libres, transparentes, competidas, frecuentes, pero no solo eso, sino que este proceso lo ejerza la ciudadanía de manera consciente, informada y deliberada.

El sistema electoral permea el ejercicio de la democracia al garantizar el debate de ideas, el pluralismo ideológico y político y los otros principios del derecho electoral como la imparcialidad del Órgano Electoral y su autonomía plena, la expresión de la voluntad en el sufragio, la protección de minorías ideológicas, étnicas, políticas, raciales, es decir, al carácter multiétnico y cultural de la sociedad civil, la legalidad electoral, la rigidez del calendario y la inmodificabilidad de la norma electoral en época electoral y sin autorización del órgano competente y, por supuesto, el principio de legalidad, presente en todo el engranaje electoral.

La relación entre sistema electoral y democracia es determinante para la vida política de un país:

La selección de un sistema electoral es una de las decisiones institucionales más importantes para cualquier democracia. Casi en todos los casos la selección de un determinado sistema electoral tiene efectos profundos para el futuro de la vida política del país y una vez adoptado, suele mantenerse estable por largo tiempo en la medida que se cristalizan a su alrededor intereses políticos y el propio sistema responde a los estímulos que se le presentan [...] Con frecuencia la selección de un sistema electoral ocurría de manera accidental [...] de un capricho de la historia, en el que generalmente

gravitaron de manera decisiva los efectos del colonialismo o de un país vecino influyente.<sup>2</sup>

El párrafo anterior, visto desde la legitimidad del sistema político electoral, muestra, por un lado, la necesidad del mandato de obediencia a la norma (el ejercicio del poder) y, por otro, el acatamiento voluntario de la norma por la ciudadanía. La concordancia entre sistema electoral y democracia se legitima en la ciudadanía, cuando esa relación se basa en los principios de derecho electoral y sobre todo en el principio de legalidad.

El sistema electoral para legitimarse frente a la ciudadanía debe erigir su cuerpo normativo a través de normas que cumplan con los atributos de validez, justicia, eficacia y razonabilidad. Cuando el sistema no respeta la voluntad de la mayoría ni garantiza la aplicabilidad del derecho una vez que inicia el proceso electoral, no existirá concordancia entre la conformidad de la ciudadanía con dicho sistema.

Respecto del sistema electoral costarricense, la reforma de 2009, se basaba en un proyecto que presentó el TSE que pretendía hacer un cambio radical en el sistema de elección e implantar algunos institutos jurídicos que tendrían un impacto significativo en el sistema electoral costarricense. Finalmente, el proceso de reforma concluyó con un nuevo código cuyas reformas eran obvias, necesarias y demandadas por la clase política, más para su propia legitimación que para lograr un cambio en el sistema electoral fuertemente criticado.

El Código Electoral actual no satisfizo algunas de las demandas que las comisiones encargadas de analizar habían encontrado como problemáticas de la

---

2. Andrew Reynolds *et al.*, Diseño de sistemas electorales. El nuevo manual de IDEA Internacional.

democracia en materia electoral, por otro lado, se reforzaron conceptos de los cuales la comisión redactora sí consideraba como avances en la democracia.

Sobrado y Picado (2009)<sup>3</sup> señalan que el Código Electoral costarricense de 2009 es de carácter evolucionista, no rupturista. Evolucionó porque regula la justicia electoral, refuerza la independencia al TSE, incluida su potestad de control y fiscalización del financiamiento de los partidos políticos, crea la figura de voto extranjero y se mejora la democracia interna de los partidos políticos. Además, se da un claro avance en materia de Derechos Humanos, ya que se establece de manera explícita la paridad de género y la inclusión y abordaje de personas con discapacidad.

Los autores sostienen que este Código Electoral:

Representa un avance cualitativo en el concepto de democracia; pues no solo innova y mejora la regulación de la competencia electoral propiamente dicha, sino que también incursiona con determinación y de manera inclusiva en la promoción de una ciudadanía activa, lo cual se refleja en las nuevas atribuciones y organización del TSE.<sup>4</sup>

A pesar de los avances antes descritos los autores mencionan que no es rupturista, porque al nuevo código no se le incorporaron las reformas de fondo propuestas a los y las diputadas en el proyecto original,<sup>5</sup> como el voto preferente,

---

3. Luis Antonio Sobrado y Hugo Picado León, *El nuevo Código Electoral Costarricense. En Experiencias de reforma política y electoral en Colombia, Costa Rica y México desde la perspectiva comparada latinoamericana.* (Idea Internacional, Costa Rica, 2009).

4. Hugo Picado León y Max Esquivel, "Reforma al Código Electoral: cambios en las funciones y estructura del TSE". *Revista Digital de Derecho Electoral*, N°9, (2010).

5. Este proyecto que se menciona fue promulgado y promocionado desde antes de los años 2000, por la gran reforma latinoamericana del IIDH/CAPEL: "la cual produjo numerosos insumos durante el largo proceso de reforma electoral que dio lugar al Código de 2009. Entre ellos cabe destacar el apoyo técnico brindado al Tribunal Supremo de Elecciones en el período 1998-2000 para la producción de un Código Electoral Tipo para América Latina, el cual constituyó uno de los textos de referencia con base en el cual el TSE elaboró un proyecto integral de nuevo Código Electoral que se entregó a la Asamblea Legislativa a inicios de 2001" Hugo Picado León, «Diseño Institucional y Organismos Electorales: La Reforma Electoral costarricense de 2019 en perspectiva comparada». (Tesis doctoral, Universidad de Salamanca, 2016).

las candidaturas independientes a nivel municipal y la eliminación de la barrera del subcociete.

El análisis de los nudos problemáticos que se suscitaban antes del código del año 2009, llevó al cuestionamiento acerca de la democratización y la representatividad en ese contexto, situación que puso en alarma el sistema electoral vigente, como bien lo señala Rosales (2009):

c) este 'déficit' en democratización y también en transparencia sobre la ética y la gestión pública tiene correspondencia con lo que sucede en la constitución y en el Código Electoral. Como ejemplos: ¿Qué se entiende por 'principios democráticos' en la Constitución? ¿Cómo traducir de manera efectiva en normas el principio de 'representatividad'? si el Código califica únicamente como democracia representativa artículo 58 inciso d del anterior Código Electoral al régimen político costarricense, no es esperable el desarrollo de normas estatutarias que induzcan mayor participación y pluralismo, lo cual sería congruente con la citada reforma constitucional del 2003.<sup>6</sup>

La necesidad de promover una reforma estructural al Código Electoral anterior es producto de un análisis en dos sentidos: la democracia vista desde los partidos políticos y la necesidad de potenciar la justicia electoral. De manera que se hace manifiesto el interés por fortalecer a los partidos políticos como agentes de representación, canalización de expectativas y de control sobre los políticos. La rendición de cuentas (*accountability*) era parte de los objetivos junto con la participación (apuesta a mejorar la gobernabilidad, el control de los partidos hacia sus afiliados, el financiamiento, entre otros).

En el año 2006 se creó en la Asamblea Legislativa la Comisión Especial Reformas Electorales y Partidos Políticos (CEREPP) para la redacción de un nuevo código. Los resultados de su trabajo presentan rechazo hacia algunas propuestas del TSE, como voto preferente, candidaturas independientes a nivel municipal y la eliminación de la barrera del subcociete. El contexto político social de este proceso

---

6. Rotsay Rosales, Los Partidos Políticos (Costa Rica: EDUCATEX, 2009), 204.

de reforma, que se ahondará en próximos capítulos, se caracteriza a grandes rasgos por lo siguiente:

1. la novedad de necesidades y expectativas sociales respecto del sistema electoral (inclusión de mecanismos de democracia directa y mayores niveles de transparencia)
2. cambio en el sistema de partidos (agotamiento del bipartidismo, alteraciones en la percepción de la forma en que se estructura la política en su nivel simbólico) y debilidad estructural de los partidos.
3. alteraciones en el comportamiento electoral.<sup>7</sup>

Finalmente, este proceso concluye con reformas que giran en torno a la administración electoral, el régimen de partidos políticos y los mecanismos institucionales de participación política. Se dio especial atención a la gobernabilidad y transparencia y hubo interés en el tema de representatividad por género.

Por todo lo anterior, el motivo de esta investigación es explorar las justificaciones presentadas para la reforma, los debates y contraposiciones que se dieron en el medio de ese proceso y, finalmente, el producto que se obtuvo de un cuerpo normativo que hoy en día genera discursos a favor y en contra, incluyendo proyectos de ley para una eventual reforma.

A partir de lo anterior, las preguntas que se formulan para el desarrollo de la tesis son: ¿Representa el Código Electoral de 2009 un avance en el ejercicio de la democracia representativa debido la necesidad de ese momento de un cambio rupturista? ¿Cuáles son los institutos que deben modificarse para mejorar la democracia representativa? ¿Se modificó el sistema electoral hasta el punto de que goce de legitimidad?

---

7. Hugo Picado León, "La negociación de la reforma al Código Electoral costarricense", *Revista de Derecho Electoral* N°5 (2008): 16-17.

## ANTECEDENTES

El recorrido bibliográfico sobre investigaciones referentes a la reforma del Código Electoral del 2009 de Costa Rica, permitió identificar a IDEA CAPEL y la Revista de Derecho Electoral del TSE, como las principales fuentes de producción académica en la materia que se desarrolla en este estudio. La página web del Centro de Asesoría y Promoción Electoral (CAPEL) indica lo siguiente:

Respaldada por los organismos electorales que conforman la Asociación de Organismos Electorales de Centroamérica y el Caribe (Protocolo de Tikal), la Asociación de Organismos Electorales de América del Sur (Protocolo de Quito) y la Unión Interamericana de Organismos Electorales (UNIORE), aspira a constituirse en una fuente de información sobre las resoluciones emblemáticas que, en materia electoral, se produzcan en los países de la región. Los esfuerzos relacionados con la cimentación de este banco jurisprudencial se remontan al año 2004. En el marco del *Taller para el diseño de una iniciativa interamericana de compilación y automatización de la jurisprudencia electoral*, en donde CAPEL impulsó la concreción del acuerdo número 15 de la VII Conferencia de UNIORE (febrero 2004) y ratificado en la XVIII Conferencia del Protocolo de Tikal (octubre 2004) bajo el numeral 11. Posteriormente, en la VIII Conferencia de UNIORE (2006), los países miembros acordaron ampliar las iniciativas de intercambio de información y de cooperación en jurisprudencia electoral, mediante la alimentación y actualización de una base de datos interamericana sobre la materia.<sup>8</sup>

Por otra parte, IDEA Internacional ha realizado compilados y manuales exigidos y obligatorios para aquellos a los que les interesa la materia electoral, verbigracia el Manual Diseño de Sistemas Electorales<sup>9</sup> constituye un documento base para el presente diseño de investigación.

Asimismo, en la web existe una herramienta fidedigna de información, la Red de conocimientos electorales ACE, que “es la puerta de acceso al mundo electoral.

---

8. Instituto Interamericano de Derechos Humanos, CAPEL, consultado el 04 de junio de 2017, <https://www.iidh.ed.cr/multic/Controles/Capel/JurisprudenciaInterna/AcercaDe.aspx?Portal=CAPEL>

9. Reynolds *et al.*, *El nuevo manual de IDEA Internacional*.

ACE ofrece una amplia gama de servicios relacionados con el conocimiento, la asistencia y el fortalecimiento institucional de los organismos electorales”. En este mismo sentido el sitio web del IIDH<sup>10</sup> se puede encontrar una gran variedad de investigaciones relativas a los procesos electorales de la región latinoamericana como: calendarios electorales, publicaciones, normativa electoral, partidos políticos, mujeres y participación política, educación y capacitación, observación electoral y sobresalen los enlaces que remiten a las revistas de organismos electorales, este sitio llevó a cabo el estudio de las revistas oficiales de Derecho Electoral de México, Perú, Panamá, Colombia, entre otros.

En Costa Rica, es de suma importancia la Revista de Derecho Electoral del Tribunal Supremo de Elecciones<sup>11</sup>, que tiene como objetivo:

La Revista de Derecho Electoral del Tribunal Supremo de Elecciones es una publicación periódica semestral y constituye un espacio académico para la publicación y gestión de nuevo conocimiento en estudios electorales nacionales e internacionales. Con una perspectiva interdisciplinaria en el abordaje de los temas y dirigida a público académico y ciudadanía en general, coadyuva a la reflexión sobre las instituciones básicas para la convivencia política democrática.

Para el presente estudio los artículos denominados “Efectos colaterales del voto preferente”<sup>12</sup> y “Algunas consideraciones sobre el uso del voto preferente y sus efectos en los sistemas democráticos”<sup>13</sup> fueron de gran apoyo para pensar y reflexionar sobre la aplicación, las ventajas y desventajas que se tienen sobre el voto preferente.

---

10. Más información:

<https://www.iidh.ed.cr/multic/Admin/Security/SitiosInteres/EnlacesVer.aspx?Portal=CAPEL&CategorialD=274>

11. Tribunal Supremo de Elecciones. Revista de Derecho Electoral, <http://www.tse.go.cr/revista/objetivo.htm>

12. Luis Diego Brenes y Mario Andrés Matarrita, “Efectos colaterales del voto preferente”. Revista Digital de Derecho Electoral Tribunal Supremo de Elecciones 14, (Segundo Semestre 2012): 42-62.

13. Daniel Zovatto e Ileana Aguilar “Algunas consideraciones sobre el uso del voto preferencial y sus efectos en los sistemas democráticos”. Revista Digital de Derecho Electoral Tribunal Supremo de Elecciones 15, (2012): 171.

A partir del año 2000, surgió un interés particular por estudios en Derecho Electoral y surgió una gran producción de libros y revistas especializadas que reúnen conocimiento en el tema y particularmente ha logrado reunir importantes aportes sobre el voto preferente. El artículo de Fausto Marino Mendoza Rodríguez, llamado el Voto preferencial en la República Dominicana, analiza que en ese país se estableció el voto preferente como sistema electoral para la elección de diputados. Resalta que el fin de esta modalidad de sufragio es permitirle a la ciudadanía sufragar por la persona candidata de su simpatía, tomando como base una lista que se presenta a los electores en una determinada circunscripción. No obstante, el autor apunta que este sistema de elección de diputados, según la experiencia vivida en la República Dominicana, desarrolla fuertes luchas a lo interno de los partidos políticos, lo que constituye un atentado a la disciplina partidaria.

Por otra parte, hay diversos estudios que analizan la situación nacional, varios de los mismos hacen algunas referencias a casos como lo hace Diego Brenes en su artículo: Matemáticas electorales: distribución de escaños en elecciones diputadiles costarricenses del 2006:

Para la elección de diputados, caso que nos interesa, la voluntad del legislador en su escogencia es aún más contundente. Esas elecciones, desde su convocatoria (artículos 97 y 98 del Código Electoral), descartan la fijación de un porcentaje de votación respecto de la totalidad de votos válidos, de suerte que no se requieren posteriores rondas.

Mediante el empleo de listas de candidaturas “cerrada y bloqueada” (al momento de la votación no existe posibilidad de incluir nuevos candidatos o bien modificar el orden de los existentes) y la delimitación de circunscripciones plurinominales (varios asientos por provincia), los escaños diputadiles se adjudican según el método de cuota por cociente (Cuota de Hare en sentido riguroso) y cifra residual, pero, además, incluyendo la barrera electoral del subcociente (artículos 134 a 138 del Código Electoral),

contexto propio de una arquitectura legal que avoca una relación proporcional entre votos y escaños.<sup>14</sup>

En la misma línea se encuentra un modelo ficticio que elaboró Diego González Fernández, en su libro *Aplicación del modelo alemán a la elección de diputados en Costa Rica* (2017), en el que realiza las proyecciones de aplicar el modelo alemán en Costa Rica.

El artículo *El nuevo Código Electoral Costarricense. En Experiencias de reforma política y electoral en Colombia, Costa Rica y México desde la perspectiva comparada latinoamericana*, redactado por el presidente del TSE de Costa Rica, Dr. Luis Antonio Sobrado y el señor Hugo Picado, actual director del IFED, muestra nudos problemáticos sobre las reformas (in)conclusas del Código Electoral de Costa Rica de 2009. Por otra parte, el libro *Elecciones y Democracia* también del señor Luis Antonio Sobrado González, recopila artículos de opinión y ensayos en medios escritos nacionales a partir de siete ejes temáticos: educación y democracia, elecciones, ciudadanía, sufragio y participación, reformas electorales, financiamiento partidario, referéndum y TSE y rendición de cuentas.

En el mismo sentido están los postulados que abogan por la implementación del voto preferente, los cuales se encuentran en el artículo académico: *La reforma política que Costa Rica necesita: La propuesta de Poder Ciudadano ¡Ya!*, escrito por Gordienko López, el que considera que hoy la credibilidad en el sistema político está muy erosionada y sostiene que implantar el voto preferente permitiría mejorar la representatividad y, por lo tanto, la credibilidad democrática. En contraparte un artículo del año 2018, escrito por Jacobo Cruz Sosa, expone la experiencia de

---

14. Luis Diego Brenes Villalobos "Matemáticas Electorales: Distribución de escaños en elecciones diputadiles costarricenses del 2006 (Análisis comparativo)". *Revista Digital de Derecho Electoral, Tribunal Supremo de Elecciones*, N°3, (I Semestre, 2007) (<http://www.tse.go.cr/revista/revista.htm>).

poner en funcionamiento listas abiertas en El Salvador y que mereció una valoración para el trabajo en derecho comparado.

Sobresalen también las revistas especializadas: Revista Mundo Electoral, revista producida por el Tribunal Electoral de Panamá y Revista de la Oficina Nacional de Procesos Electorales del Perú. De modo idéntico existen estudios académicos de República Dominicana, Colombia y otros que reflexionan sobre el desafío democrático del ejercicio del sufragio.

Por otra parte, Carmen Ortega, en su libro *Los sistemas de voto preferencial: Un estudio de 16 democracias: reflexiones sobre el sistema electoral español*, hace una explicación del voto preferente en 16 democracias. Diego Achard y Luis González presentan el artículo: *Un desafío a la democracia*. Los partidos políticos en Centroamérica, Panamá y República Dominicana, el cual dio bastante contenido inmediato y muy actual de la realidad centroamericana, panameña y dominicana sobre los partidos políticos.

De más reciente data, sobresale la tesis doctoral del señor Hugo Picado denominada *Diseño institucional y organismos electorales: la reforma electoral costarricense de 2009 en perspectiva comparada* en la que analiza el papel que han tenido los órganos electorales y en especial en la denominada *Tercera Ola de la Democratización* de reformas electorales en América Latina y hace un énfasis en el papel del TSE en Costa Rica. Su investigación, al igual que la del presente estudio, se centra en el análisis de las reformas electorales costarricenses de 2009, utilizando derecho comparado, pero con perspectivas teóricas diferentes a saber:

1. El presente estudio analiza la reforma electoral de 2009 y su impacto en la democracia y en el sistema político nacional, se centra en la gobernanza, no en la capacidad de las élites para accionar reformas. Las personas votantes y

grupos organizados son quienes impulsan las estrategias de acción política para influir en las decisiones del gobierno, esto supone una tensión entre consenso y participación, no un conflicto entre élites de poder que se instala en el Estado para negociar.

2. El objeto de estudio en la tesis de Picado, se enfoca en la incidencia que tiene el TSE en las reformas electorales y en la capacidad de negociación entre élites, que son las que en última instancia tienen poder para actuar:

Las reformas electorales **son procesos competitivos** con capacidad de alterar el modo en que está distribuido el poder (Boix, 1999). Estos procesos pueden ser ingenuos, pero nunca son inocentes, pues siempre que se den las circunstancias para una reforma constitucional o legal, los actores políticos buscarán imponer sus preferencias con respecto a las reglas de la competencia política según sus cálculos racionales o sus estimaciones más o menos fundamentadas. Aún desde el punto de vista de la teoría de la racionalidad limitada o información imperfecta, las **reglas político-electorales dependen de las preferencias de quienes compiten y controlan el poder**, quienes tenderán a aceptar modificaciones a las reglas electorales cuando supongan que les podrían beneficiar y, por el contrario, serán reacios a apoyar cambios que los pueden perjudicar.<sup>15</sup> (el resaltado no es del original).

Esta perspectiva teórica supone una autoridad legal de las élites del poder que le permite ejercer el control desde el Estado. La competencia que se da entre las élites tiene como consecuencia la democracia impulsada desde la influencia de estas en los partidos políticos o por el ejercicio mismo del poder que obtienen como consecuencia de su cargo político. Según Picado, solo puede tener influencia en la toma de decisiones quien pertenece a una élite de poder.

En este sentido, el razonamiento que se sigue en el documento de Picado, asume que el TSE es un actor político que pertenece a una élite de poder, en virtud del cargo que desempeña. Esta base epistemológica de razonamiento le

---

15. Hugo Picado León, "Diseño Institucional y Organismos Electorales: La Reforma Electoral costarricense de 2009 en perspectiva comparada". Tesis doctoral. (Universidad de Salamanca, 2016).

resta importancia al poder que pueda tener la base electoral como forma de expresión colectiva. Además, es peligroso para una democracia y para la independencia e imparcialidad del órgano electoral, el consecuente clientelismo que se da producto de la negociación de elites de poder.

3. Las reformas a las normas electorales, concebidas de esta manera, dejan por fuera a la ciudadanía como un actor político importante. El sometimiento a la ley es una obligación jurídica y es un deber obedecerla y en el caso de las normativas electorales su importancia trasciende al poder de las elites porque su implementación lleva consigo la disminución del conflicto social, la rendición de cuentas, la gobernabilidad democrática, la fiscalización de las acciones del gobierno en todos los poderes y la fiscalización a los partidos políticos.

La resistencia de los sistemas electorales a las presiones de cambio o, por el contrario, la tendencia a la modificación constante de las reglas de juego por parte de las élites políticas da pistas sobre el modo en que el sistema político procesa sus conflictos, legitima el modo de operar de sus miembros y contribuye a la democratización de sus instituciones. Lijphart (1994) señala la existencia de constricciones morales al cambio electoral: una competencia partidista saludable exige cierta estabilidad de las reglas básicas que configuran el juego democrático.

El nivel de cambio que experimenta un sistema electoral puede afectar la institucionalización de un sistema de partidos, la composición de un gabinete ministerial, el nivel de satisfacción de la ciudadanía en relación con el funcionamiento de las instituciones, el tipo de relación entre los poderes ejecutivo y legislativo e incluso sobre la gobernabilidad democrática.<sup>16</sup>

---

<sup>16</sup> Rahat, 2008.

A estas acciones de *resistencia o modificación* del órgano electoral sobre reformas a la normativa en esta materia, lo ubica como un actor político más, desvinculado de la ciudadanía que le demanda reformas, toda acción de consulta ciudadana se convierte en mecanismo informales de incidencia y no es un espacio de consulta.

## **OBJETIVOS**

### **Objetivo general**

Caracterizar el sistema electoral costarricense a la luz del nuevo Código Electoral de Costa Rica y sus repercusiones en el sistema político y la democracia representativa.

### **Objetivos específicos**

1. Mostrar los alcances electorales del nuevo Código Electoral costarricense.
2. Construir los desafíos para la democracia representativa nacional confrontando los resultados de la caracterización del nuevo Código Electoral de Costa Rica, las pretensiones de los reformistas y el análisis del derecho comparado.

## **HIPÓTESIS**

El Código Electoral de 2009 de Costa Rica no modificó sustancialmente el sistema electoral, por lo tanto, el sistema democrático nacional carece de un elemento primordial para su legitimidad y su impacto en el sistema político costarricense.

## METODOLOGÍA

Carlos Manuel Villabela Armengol<sup>17</sup> presenta tres grandes áreas científicas de la ciencia jurídica:

1. Estudio exegético de normas e instituciones jurídicas: interpretación o explicación de un texto.
2. El análisis iusfilosófico: desde estudios axiológicos, epistemológicos teoría general del derecho, metodología jurídica, entre otros.
3. La investigación de las problemáticas sociales con transcendencia para el derecho.

De acuerdo con esta clasificación de Villabela, el presente estudio se enmarca en el punto tercero ya que, respecto al Código Electoral de 2009, teoriza y reflexiona sobre conceptos como derecho electoral, Código Electoral, sistema electoral, reforma electoral, voto preferente, candidaturas independientes, barrera del subcociente, democracia, participación ciudadana, representación política, entre otros.

Las investigaciones de tipo teóricas aportan conceptualizaciones, teorías, revisiones, críticas del sistema de conocimiento, estudios comparados, análisis desde perspectivas renovadas, reformas normativas, establecimiento de regulaciones o principios, entre otros. En este sentido, y en concordancia con lo descrito en el párrafo anterior, esta investigación es de tipo teórico con un enfoque cualitativo.

---

16. Carlos Manuel Villabella Armengol. Los métodos en la investigación jurídica. Algunas precisiones. Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, (2015).

El enfoque de la investigación es cualitativo. Persigue un fin descriptivo del fenómeno de estudio, es decir, del alcance de la norma, en este caso de las reformas al Código Electoral del 2009. En este sentido: “La investigación cualitativa se ocupa de los fenómenos sociales, decir y hacer, que se determinan socialmente, en relaciones de interacción mediadas por los recursos de poder”.<sup>18</sup> Además, si se tiene como objetivo el análisis, las caracterizaciones de contexto y la metodología pertinente y efectiva serían la cualitativa, ya que como lo mencionan Cartín y Obando<sup>19</sup> (2016), esta metodología:

Enfoca en todos aquellos aspectos que no pueden ser cuantificados, se trata de un procedimiento más bien interpretativo, su método de razonamiento es inductivo: va de lo particular a lo universal y accede a los datos para su análisis e interpretación a través de la observación directa, las entrevistas o los documentos.

Los métodos de las investigaciones de tipo teórico, son los que operan a nivel del pensamiento lógico-racional: análisis, síntesis, comparación, abstracción, generalización y concreción. Los métodos utilizados en la presente investigación son los siguientes:

**Histórico- Lógico:** permite enfocar el objeto de estudio en un decurso evolutivo destacando los aspectos generales de su desarrollo, las tendencias de su progreso, las etapas de su desenvolvimiento y sus conexiones fundamentales y causales. Esto posibilita entender su comportamiento histórico y explica su fisonomía actual. La visión histórica aparece no como un suceder de acontecimientos, sino como una evolución dialéctica. En este sentido, se hizo un recorrido por la construcción histórica del Código Electoral, las opiniones de los reformadores y la revisión de las actas de la Asamblea Legislativa.

---

17. Allan Abarca Rodríguez *et al.*, Técnicas cualitativas de investigación (Edit. UCR, Costa Rica, 2012).

18. Johnny Cartín y Wendy Obando, Módulo Diseño De Proyectos De Investigación: “Orientaciones para desarrollar la metodología” (CECED, Universidad Estatal a Distancia, 2016).

**Análisis-síntesis:** Es un recurso casi que ineludible en procesos investigativos de la ciencia jurídica, ya que busca descomponer el objeto de estudio en sus elementos para luego recomponerlo (síntesis), además, realiza conexiones entre las partes y el todo. En atención a esto, se analizaron detalladamente todos los elementos que subyacen y que conforman el proceso previo a las reformas del Código Electoral de 2009 y el propio producto legislativo de reforma.

**Abstracto-Concreto:** los elementos que conforman el objeto de estudio, se abstraen con el objetivo de relacionarlos e integrarlos según la lógica de análisis jurídica (lo concreto). Este método teórico permite “abstraer los objetos jurídicos del entorno socioeconómico y político que lo condicionan”<sup>20</sup>. Este método se aplica en la presente tesis porque se transita por el marco teórico, las percepciones y conceptualizaciones del sistema electoral costarricense y el contexto social y político en el que se desenvuelve y se somete y pone en escena la construcción normativa.

**Método de derecho comparado:** se reconoce como un método propio de la investigación jurídica, ya que permite cotejar dos objetos jurídicos (conceptos, instituciones, normas, procedimientos) para evidenciar similitudes y disensos, clasificaciones, tendencias, buenas prácticas, modelos exitosos o fracasos. Además, tiene un componente sociológico que permite, adicional a la comparación jurídica y normativa, la comparación de coyunturas, realidades y sistemas (políticos, sociales, culturales, entre otros) para realizar procesos de reingeniería, interpretación, homologación o alejamientos.

---

19. Villabella, Los métodos en la investigación jurídica.

## **Estrategia de recolección de datos de la investigación**

La recolección de datos para el estudio se realizó por medio del análisis documental, de jurisprudencia electoral, elementos teóricos, derecho comparado, análisis bibliográfico, búsquedas en Internet.<sup>21</sup>

### **Técnicas de investigación**

1. Análisis bibliográfico: artículos académicos, revisión de teoría, actas de la Asamblea Legislativa sobre discusión del Código Electoral de 2009.
2. Análisis de Jurisprudencia.
3. Derecho comparado.

---

20. Es un método para manejar material narrativo cualitativo, pero también un procedimiento que permite la cuantificación. En términos generales es una técnica de investigación para el análisis sistemático del contenido de una comunicación, bien sea oral o escrita. Se puede emplear en materiales como diarios, cartas, cursos, diálogos, reportes, libros, artículos y otras expresiones lingüísticas. Las unidades de análisis para las expresiones verbales son diversas, pero una de las más útiles son los temas, que abarcan ideas o conceptos y puntos, que se refieren al mensaje completo. Después de que el investigador elige su unidad de análisis, desarrolla un sistema de clasificación para permitir la categorización de los mensajes de acuerdo con su contenido. De esta manera, es posible analizar los datos codificados bien por procedimientos cualitativos o numéricos. Cartín, Técnicas cualitativas.

## **ESTRUCTURA DE LA INVESTIGACIÓN**

La estructura de esta investigación se divide en seis capítulos a saber:

Capítulo 1. Marco teórico: consta de dos secciones. La Sección I denominada teoría del poder, remite a la teoría del poder y el sistema político democrático. La sección II denominada Derecho Electoral, relaciona este con la democracia, ejercicio del voto y sufragio, derechos de la personalidad y el sufragio, importancia del TSE y el comportamiento electoral.

Capítulo II. Sistemas Electorales: desarrolla los siguientes temas: Sistemas electorales y el sistema electoral costarricense. Se definen las características y familias de los sistemas electorales.

Capítulo III. Reforma Electoral en Costa Rica: la Sección I se refiere a las reformas electorales en general y la Sección II hace un recorrido histórico-político del proceso de reforma del Código Electoral de 2009.

Capítulo IV. Propuestas de reforma no aprobadas en el Código Electoral de 2009: análisis por los puntos no incorporados en el Código Electoral de 2009, a saber, el voto preferente, candidaturas independientes a nivel municipal y la eliminación de la barrera del subcociente.

Capítulo V. El voto preferente como instituto jurídico de la democracia y la representación política de la ciudadanía: análisis completo sobre el voto preferente como instituto jurídico de la democracia y la representación política de la ciudadanía

Capítulo VI: Conclusiones

## **CAPÍTULO I: MARCO TEÓRICO**

*El más fuerte nunca es suficientemente fuerte para ser siempre el amo, si no transforma la fuerza en derecho y la obediencia en deber.  
Jean-Jacques, Rousseau.*

### **SECCIÓN I: Teoría del poder**

El siguiente capítulo aborda las definiciones y reflexiones teóricas que son base conceptual de la presente tesis, como teoría del poder, legitimidad y sistema político democrático.

#### **1.1 Teoría del poder**

Cuando se habla de democracia es necesario relacionarla con la definición de Estado, lugar que permite el ejercicio de un poder soberano, con el conocimiento que no hay poder superior a este. El desarrollo de la presente investigación se basará en dos definiciones de Estado que se complementan. La primera de Weber y la segunda de Kelsen, cuyos razonamientos tiene un punto de encuentro: la importancia de la legitimación del poder.

Según Weber, poder legítimo se diferencia de un poder de hecho, en el primero existe un consenso libre y voluntario por parte de los gobernados que aceptan que exista un poder que los gobierne, situación que no sucede con un poder de hecho que puede adquirirse mediante el uso de la fuerza, en el que el derecho deber ser de carácter coercitivo para su cumplimiento.

El ejercicio de ambos poderes, de hecho y el legítimo, lo distingue la norma fundamental, la cual cimienta el denominado poder de derecho, cuya regulación legitima la validez de la norma. El poder de derecho deber ser durable, continuo,

asimismo, para que sea legítimo implica el ejercicio y la titularidad de un derecho, pero, sobre todo, la intención de comprometerse.

El principio válido de la legitimidad es el consenso, en tanto que la legalidad al permitir el ejercicio del poder se opone al poder arbitrario, este ejercicio implica la titularidad del poder y, consecuentemente, su legitimidad, situación que no sucede con poder de hecho.

La titularidad del poder justifica y transforma el poder de hecho en poder de derecho y como se vio anteriormente este poder de derecho contiene la intención de comprometerse para ejercer la titularidad, es decir, la justificación, transforma el poder de mandar en derecho y de la obediencia un deber, es decir, la obligación de cumplir un deber jurídico. La legalidad permite el ejercicio del poder de derecho contrario al arbitrario, no legal o al hecho no legítimo.

El principio de legalidad es el sustento de la legitimación del poder, porque le permite la efectividad (duración) la legalidad (respeto a la ley) y la obediencia por medio de los valores y principios de legitimidad, como libertad, bienestar, orden y justicia.

La teoría jurídica de Kelsen, por su lado, distingue la validez de la norma, de la eficacia del ordenamiento jurídico (en Weber la distinción es entre poder de hecho y poder de derecho). La validez de la norma de Kelsen, es la que permite o legitima poder, convirtiéndolo en legítimo, cuya eficacia se garantiza por medio del uso de la fuerza y, paralelamente, la validez de la norma y su eficacia constituyen poder jurídico.

El poder legítimo en Weber es un poder que necesita regularse para ser legítimo y en Kelsen el ordenamiento necesita de la fuerza para volverse efectivo, se concluye así que un poder es legítimo solo si es efectivo y esta efectividad es la

que lo mantiene y una norma es efectiva si logra mantenerse en un periodo continuo.

Weber distingue tres poderes diferentes: poder tradicional, desde el que se obedece al señor, poder carismático, en el cual se obedece al jefe y poder legal, en el cual la ciudadanía obedece al ordenamiento impersonal establecido legalmente (Kelsen diría ordenamiento jurídico). Por otra parte, Kelsen afirma que la norma fundamental tiene la función de transformar poder en derecho. Presupone que el sistema jurídico, debe estar cerrado por una norma antes que poder soberano, porque si no sería un poder de hecho.

En síntesis, el proceso de legitimación se identifica cada vez más con el proceso de legalización, se cree que un poder es legítimo en la medida en que el ejercicio se apega a la ley. Por esta razón, los ordenamientos jurídicos deben responder y satisfacer las demandas de los gobernados, ahondar sobre las demandas sociales del sistema político electoral, porque si no es así se va deslegitimando, a pesar de que está bajo los parámetros de la legalidad.

Al sufrir poder la deslegitimación se empiezan a generar los grandes cambios del sistema: las revoluciones, pues los gobernados paulatinamente pierden la convicción de obedecer, lo que Luhman llamaría el demasiado poco poder, se pierde así la *Opinio iuris sive necessitates*.

Se ha observado que en los sistemas políticos de las sociedades más avanzadas y, por lo tanto, más complejas, se advierte el peligro no tanto del demasiado poder, sino del 'demasiado poco poder' que se manifiesta en la incapacidad del gobierno para satisfacer las crecientes expectativas que nacen de la sociedad en cuanto es más libre y económicamente desarrollada.<sup>22</sup>

---

21. Luhman, 1979 citado por Norberto Bobbio y Michelangelo Bobero, *Origen y fundamentos del Poder político*. (México, 1984).

Luhman (1979) en su desarrollo teórico tiene una visión pluralista del funcionamiento de la burocracia, para este autor, el orden social se tiene por la capacidad de influencia del funcionario de alto rango en las opiniones de los del nivel más bajo

De esta manera, si los subordinados no aceptan las órdenes ni las opiniones de los funcionarios superiores el poder sufre un desgaste al ser cuestionado, es uno de los aspectos más importantes para su mantenimiento, es decir, la toma y la transmisión de decisiones, por lo tanto, se sufre una pérdida del consenso, (relación entre gobernantes-gobernados), es lo que da la estabilidad de las instituciones del gobierno. En otras palabras, la operacionalidad de la función burocrática del Estado se ve disminuida.

## **1.2 Sistema político**

Para dar inicio a este apartado, no deja de ser esencial conceptualizar sobre lo que se denomina el sistema político, pues la relación entre los detentores del poder y los destinatarios converge en el mismo.

El sistema político lo conforma no solo las relaciones interinstitucionales (un sistema de relaciones de instituciones políticas), sino también lo abarca una ideología que le da una línea de valores: pensamientos, creencias, conductas y acciones.

El sistema político es el medio que le permite a la clase dominante perpetuarse en poder gracias a la legitimación de su ideología que requiere, a la vez, de una efectiva legalidad y obediencia de los destinatarios.

Solo el sistema político tiene como tarea hacer funcionar a la sociedad en su conjunto combinando la pluralidad de los intereses con la unidad de la ley y estableciendo relaciones entre la sociedad civil y el Estado<sup>23</sup>

El autor Carlos Gómez Díaz de León, Universidad Autónoma de Nuevo León<sup>24</sup>. hace un seguimiento sobre los principales expositores de la teoría de sistemas políticos modernos, entre los que destacan el canadiense David Easton<sup>25</sup> cuya teoría sostiene que un sistema político “es un conjunto de interacciones políticas. Lo que distingue las interacciones políticas del resto de interacciones sociales es que orientan hacia la asignación autoritaria de valores a una sociedad”. El sistema político constituido por Easton indica que este se conforma en el análisis de una relación insumo-producto para modificar el ambiente y permite el examen de la dinámica política. El sistema es complejo y las interacciones sociales operan, según él, por tránsitos de entradas y salidas (*inputs* y *outputs*) que se dinamizan y retroalimentan un cambio (*feedback*).

Las entradas son las demandas, recursos y apoyos que el sistema recibe de los actores de la sociedad. Estas entradas se trasladan del ambiente social al sistema político responsable de la agregación y articulación de esas demandas, funciones que cumple la caja negra (*black box*), formada por aquellos que ocupan determinados roles, sean individuos o grupos, los cuales son capaces de orientar los contenidos del proceso político; que actúan como filtro del sistema a través del

---

22. Touraine, “Radiografía de la democracia: naturaleza, fundamentos y objetivos”, citado por Carlos Manuel Rosales García, Revista Derecho Electoral. N°18 (2014).

23. Carlos Gómez Díaz de León, *Sistema político y formas de Gobierno*. (México D. F.: Universidad Autónoma de Nuevo León, 2015).

24. David Easton, *The political system*. (New York, 1969).

mecanismo de reducción y selección de demandas. Los outputs son las respuestas del sistema a aquellas demandas, las decisiones y acciones que se toman tras el proceso de decisión y que cuando interactúan con el entorno generan nuevas demandas y apoyos, por lo que el proceso vuelve a comenzar.<sup>26</sup>

Karl Deutsch, en su modelo cibernético, indica que el sistema político es “un conjunto capaz de autodirigirse a partir de la información que recibe del medioambiente, con el cual interactúa mediante flujos”, este es un enfoque que maneja lo concerniente al cambio en tanto se basa en procesos dinámicos que alcanzan objetivos que modifican la toma de decisiones. Este énfasis en la toma de decisiones apunta a la autotransformación, la innovación y el crecimiento. Deutsch no concibe al gobierno como un instrumento de poder sino como un mecanismo de comunicación que es clave en la sociedad. Lo importante es que los líderes políticos puedan enfrentar las situaciones cambiantes con flexibilidad y consideren las consecuencias para la estabilidad y el orden.

Por lo tanto, el sistema político es el universo que contiene las instituciones políticas y sus interrelaciones que se enfocan en una línea de pensamiento y otros elementos sociales de los detentores de poder y de la ciudadanía en general, ya sea por diversas vías: dictatorial o democráticamente.

### ***1.2.1 Sistema político democrático***

Entre la amplia gama de posibles sistemas políticos, se afirma que es el democrático el que puede garantizar el involucramiento de la ciudadanía en la toma de las decisiones para su propio porvenir, pues garante de las libertades individuales y colectivas de estos.

---

25. Gómez Díaz, 2015.

Esto ha convertido a este sistema político en el único medio de legitimación del poder con una aceptación general lo que ha conllevado que la democracia se transforme en un concepto 'ideal' que todo gobierno usufructúa para autocalificarse y ha producido un sinfín de acepciones de la democracia.

De esta manera, se observa que la democracia es un sistema político que puede alojar diferentes tonalidades, o sea, puede tener diversas orientaciones políticas y alternativas entre sí. Esto origina la relación de la democracia con los valores políticos -y con adjetivos de valor- lo que tiene dos efectos:

En primer lugar, la democracia se basa en un cierto núcleo de valores, en el sentido de que se hace posible solamente mediante la garantía institucional de algunos principios de valor determinados que constituyen sus precondiciones; en segundo, la democracia como tal, precisamente en cuanto consiste en un conjunto de reglas del juego, contiene en sí la afirmación de otro núcleo de valores.<sup>27</sup>

Podría identificarse en el Estado democrático o Estado de derecho, al menos tres principios fundamentales: libertad, igualdad ciudadana (gobernados) y el principio de legalidad que somete la actuación de las instituciones.

En el sistema democrático existe una especie de circuito abierto de poder en el que las ideologías compiten y las fuerzas sociales que la apoyan circulan de manera libre e igualitaria. El proceso del poder el régimen constitucionalista es pluralista y dinámico pues se fundamenta en la libertad e igualdad de los gobernados y los gobernantes están sometidos al ordenamiento. Es decir, como el estado democrático funciona como Estado de Derecho.<sup>28</sup>

Otro principio no menos importante que los anteriores y que regula las relaciones de poder en las instituciones democráticas es el principio de frenos y contrapesos, del que habla Montesquieu, gracias al cual el poder se reparte de manera tal entre las instituciones que las mismas puedan regularse y controlarse entre sí, por medio de un sistema de frenos y contrapesos, que evitan la

---

26. Rosales, Radiografía de la democracia.

27. Rubén Hernández Valle, Derecho Electoral (San José, 2004).

concentración de poder, factor esencial para el sistema político democrático. Al respecto, se menciona:

Característico de esta forma de gobierno es que en ella la legitimidad del poder se funda en el libre consentimiento de los integrantes de la comunidad. Este es el factor decisivo para distinguir la forma de gobierno democrático de la autocrática.<sup>29</sup>

En años recientes, el sistema democrático ha sufrido profundas críticas, ya que ha venido en un proceso de decadencia, ejemplo de esto se refleja en problemas como la ingobernabilidad democrática, la falta de *accountability*, aumento de las desigualdades sociales:

Se reprocha al sistema democrático su ineptitud para resolver los problemas sociales y económicos de los gobernados. Se acusa a lo que peyorativamente se ha dado en llamar 'la clase política' de gobernar en su exclusivo provecho sin atender las necesidades del hombre común. Debe reconocerse que la burocracia, la rutina y la mediocridad de los cuadros dirigentes provoca, en muchos países, la parálisis de la tarea de gobierno. La situación se agrava en alguno de ellos, por el cuestionamiento de la honestidad de quienes manejan los intereses públicos. Todo esto genera una brecha terriblemente peligrosa entre gobernantes y gobernados y determina que estos pierden su confianza en aquellos.<sup>30</sup>

Situación que ya varios autores, entre estos Urcuyo, exponen desde hace varios años:

El proceso político histórico concreto atraviesa una crisis. Esta tiene que ver con la inadecuación de la normativa que regula las relaciones políticas con su realidad concreta, pero también se vincula con las dificultades del funcionamiento del sistema político en la realidad concreta.<sup>31</sup>

Si es la ciudadanía quien elige a sus representantes, el fin de las democracias será entonces garantizar elecciones libres, saludables, beneficiosas, regidas por un marco de libertades y garantías, que suponga un verdadero acto de voluntad popular.

---

28. Carlos Alberto Urruty, "La importancia de los organismos electorales". Revista de Derecho Electoral, N°3 (2007).

29. Urruty, "La importancia de los organismos electorales"

30. Constantino Urcuyo, "¿Reforma Política: Última Oportunidad? Ya No y Todavía No", *Revista de Derecho Electoral*. N°16, (2013).

Por consiguiente, se afianza un determinado orden jurídico autónomo en el que se va a ver manifiesto una voluntad colectiva bajo parámetros correctos de los procedimientos electorales:

La salud de las democracias, cualesquiera que sean su tipo y su grado, depende de un mísero detalle técnico: el procedimiento electoral. Todo lo demás es secundario... si el régimen de comicios es acertado, si se ajusta a la realidad todo va bien; si no, aunque el resto marche óptimamente, todo va mal. <sup>32</sup>

## **SECCIÓN II: Derecho Electoral**

Nohlen y Sabday recopilaron el significado del derecho electoral: no solo lo suponen como lo referente a la organización, administración y la ejecución de los procesos electorales sino también principios políticos, parámetros comparativos, antecedentes históricos y sociológicos y saber crítico sobre las normas (no es estático), así los autores lo representan como toda una disciplina con características propias.

Por tal motivo, fue necesario ubicarlo como rama autónoma del derecho, ya que siempre se ha considerado rama del derecho constitucional o del derecho administrativo, para mejorar su estudio, interpretación y aplicación. Para orgullo latinoamericano fue el cubano Rafael Santos Jiménez, quien, en su obra *Tratado de derecho electoral*, reclama la autonomía del Derecho Electoral, con base en la idea de que dicha independencia podría contribuir al desarrollo de la democracia en el mundo. <sup>33</sup>

Esta disciplina tiene sus propios principios, métodos y un objeto propio sin olvidar el auge de organismos especializados propios que legislan en la

---

31. José Ortega y Gasset, "La importancia de los organismos electorales", citado por Urruty.

<sup>33</sup> El citado autor publicó su obra en 1946, viviendo su propio contexto, vinculado a la práctica política. Dicho teoría surgió luego de hacer una revisión exhaustiva de la *literatura* europea sobre la temática.

especificidad y criterio científico (con sus propios lenguajes) de esta rama del derecho.

Dentro del marco de categorizarlo como una rama del derecho, se apropia, entonces, de sus propias fuentes, objetivo y clasificaciones.

**Fuentes:** disposiciones constitucionales y legales, instrucciones y reglamentos, jurisprudencia, usos y costumbres y derecho internacional.

**Objeto:** la materia electoral plenamente: organización y realización de las elecciones, consideradas como función estatal. Como se mencionó en líneas anteriores, el derecho electoral está ligado a los temas democráticos, es ver un sistema democrático como un todo, desde el proceso electoral y el funcionamiento de las elecciones, sus principios y garantías, los delitos e infracciones, el sistema electoral elegido, las campañas políticas, los partidos políticos, el financiamiento de los partidos y de las campañas, las normas y formas del procedimiento electoral, el control y la fiscalización de los actos electorales, la autoridad electoral, las formas de los censos, los sistemas de votación y escrutinio, entre muchos otros. Hay que rescatar también la función de educación cívica para la ciudadanía.

**Clasificaciones:** el derecho electoral según García (1993) se divide en Derecho Electoral material o sustantivo primario y derecho Electoral instrumental, adjetivo, procesal o secundario, división no tan marcada como en otras áreas jurídicas, como la civil o penal. En tanto que se cruzan las normas sustantivas y adjetivas o procedimentales y es importante también en esta rama del Derecho identificar su función cívica de educación ciudadana y la observación de la vida política en un marco pluralista y esto es lo que determina sus fines y fundamentos.

## 2.1 Relación entre derecho electoral y sistema político

El derecho electoral se vincula en forma estrecha y vital con el sistema político, es más carácter del sufragio determina, en buena medida, carácter del sistema político. Para que un sistema político sea reconocido como democrático es imprescindible, actualmente, que el sufragio sea universal, igual, directo y secreto –según la norma y en la práctica-. Así el desarrollo de la democracia moderna es inconcebible sin su componente electoral, es decir, la extensión permanente del sufragio hasta materializarse el derecho electoral conforme a los principios clásicos. Por otro lado, es notorio en cualquier proceso de democratización de un sistema político el postulado de las elecciones libres.<sup>34</sup>

El sufragio es lo que permite la vinculación vital entre el derecho electoral y el sistema político porque se convierte en lo que Easton denomina la *Black box* que reconfigura las demandas de la ciudadanía, las aspiraciones de los candidatos presidenciales y los planteamientos ideológicos de los partidos políticos al amparo del sistema electoral. Estos sujetos del derecho electoral convergen gracias a los valores y principios de la democracia que dan la legitimidad al sistema político como tal.

El sistema electoral es parte del sistema político junto a las formas de gobierno, el régimen político, las formas de acceso al poder, el diseño institucional y las reglas que lo regulan. Las personas hacen del derecho un deber según Easton, por diversas razones: la coerción, el interés, la lealtad, legalidad o legitimidad.

Estas razones se vinculan estrechamente con los principios del sistema político democrático: la libertad, la igualdad ciudadana, el principio de legalidad y el sistema de frenos y contrapesos.

---

33. Diccionario Derecho Electoral. IIDH, (San José, Costa Rica, 2017), 294.

## 2.2 Relación entre Derecho Electoral y democracia

Aragón (1993) menciona que “el derecho electoral no es solo una técnica jurídica al servicio de la democracia, un instrumento, pues, de garantía; también desempeña, una función legitimadora, ya que la democracia se afianza precisamente gracias al correcto funcionamiento de los procesos electorales”, esto significa, que, para la consolidación de un real Estado de Derecho con base en reglas democráticas, el derecho electoral permea dicho ejercicio estatal.

El sufragio es la base de toda democracia representativa, mismo que está regulado por el Derecho Electoral, siendo este una rama autónoma del Derecho. Hans Kelsen entiende al Derecho como uno solo en razón de su creador y su destinatario común, así como de sus finalidades, sin embargo, el Derecho se ha dividido en diferentes ramas para mejorar su estudio, interpretación y aplicación.

Así, la democracia participativa se compone de la intervención de los órganos y de los representantes de los intereses colectivos en procedimientos que habrán de concluir en decisiones de órganos legislativos, administrativos o jurisdiccionales.

Por otro lado, la democracia representativa es el sistema que la mayoría de los sistemas actuales ha adoptado. Esta versión de la democracia tiene como principio justificativo *el igual derecho para todos al autodesarrollo solo puede alcanzarse en una sociedad participativa.*<sup>35</sup>

Por lo tanto, no se puede separar la relación entre Derecho Electoral y democracia y cómo el primero ayuda a consolidar el segundo, con base en el sufragio universal, libre, igual, directo y secreto y garantizando la competencia e igualdad de oportunidades en la contienda electoral y la fiabilidad de los resultados producidos en las votaciones.<sup>36</sup> Atinadamente, en el mismo orden de ideas Urruty (2007) señala que “sin duda, la confianza en el procedimiento electoral para la

---

34. Rosales, Radiografía de la democracia.

35. Manuel Aragón, “Discurso de apertura” (Ponencia presentada en Tendencias contemporáneas del Derecho Electoral del Mundo, Memoria del Segundo congreso Internacional de Derecho Electoral, México, UNAM 20, 1993).

definición periódica y permanente de la lucha por poder, es uno de los factores fundamentales para apuntalar la institucionalidad y el régimen democrático de gobierno.

El Estado democrático se basa en dos principios de formación contrapuestos: el de la identidad del pueblo consigo mismo, que configura la unidad política y el de la representación en virtud del cual la unidad política es representada por el gobierno. Por lo que se puede afirmar que el denominador común del sistema democrático son: la participación de los ciudadanos por medio de sus derechos políticos y las elecciones.<sup>37</sup>

Para garantizar esta pureza electoral la Constitución de 1949 creó el Tribunal Supremo de Elecciones. Según Eduardo Ortiz este: “representa, con su alto grado de autonomía orgánica, económica y funcional, la más acabada contribución de Costa Rica al perfeccionamiento de los sistemas electorales latinoamericanos.”

Al respecto Colomer (2007) menciona:

Una democracia estable, como fórmula basada en elecciones pluralistas de los gobernantes por el mayor número de ciudadanos, es, en conjunto y a largo plazo, siempre mejor, es decir, más eficiente socialmente, según las categorías de la teoría de la elección social, que los regímenes no democráticos.<sup>38</sup>

La representación política se funda en un mandato representativo, no imperativo, mediante el cual los gobernantes representan a todo el cuerpo político de la sociedad, con competencia universal y actuando según el bien público, con duración y funciones descritas por el ordenamiento jurídico. El voto es un acto de voluntad política, derivado del derecho subjetivo al sufragio. La relación ciudadanía/Estado se entrelaza en este punto, a partir del vínculo político que se establece entre gobernantes y gobernados para conformar la *polis* o comunidad que desea la mayoría:

*La relación social*, “individuo sociedad” se traduce en el plano político en la *relación política*, “ciudadano-Estado”. La bilateralidad social se adjetiva de *política*, generando derechos y deberes a las partes de la relación. La

---

36. Rosales, Radiografía de la democracia.

37. Josep Colomer, *Instituciones políticas*, (Barcelona: Editorial Ariel. 2007), 246.

correspondencia entre *gobernantes y gobernados*, “autoridad y libertad”, mando y obediencia, refleja, en la forma, la sustancia de una realidad política integrada por los contenidos subjetivos de la *acción política*, la cual ejecuta la autoridad, conforme a los contenidos objetivos del orden jurídico.<sup>39</sup>

La participación y la convicción ética por ejercer los deberes de la ciudadanía es lo que permite conformar el Estado democrático:

La relación entre el ciudadano y la polis ha sido descrita por Werner Jaeger así: “La polis representa un nuevo principio, una forma más firme y más completa de vida social [...] con la polis surgió, por primera vez, lo que nosotros denominamos estado, aun cuando la palabra griega puede traducirse lo mismo por estado que por ciudad [...] La polis es el centro dominante, a partir del cual se organiza históricamente el periodo más importante de la evolución griega. La pertenencia a una ciudad tenía para los griegos un valor ideal, análogo al sentimiento nacional para los modernos [...] La polis como suma de la comunidad ciudadana da mucho. Puede exigir, en cambio, lo más alto [...] En tanto que el estado incluye al hombre en su cosmos político, le da, al lado de su vida privada, una especie de segunda existencia, el bios político [...] Lo realmente nuevo y lo que en definitiva trajo consigo la progresiva y general urbanización del hombre fue la exigencia de que todos los individuos participaran activamente en el estado y en la vida pública y adquirieran conciencia de sus deberes ciudadanos completamente distintos de los relativos a la esfera de su profesión privada [...] Cuando apareció el nuevo estado jurídico, la virtud de los ciudadanos consistió en la libre sumisión de todos, sin distinción de rango ni de nacimiento, a la nueva autoridad de la ley.”<sup>40</sup>

### **2.1.1 Ejercicio del voto y sufragio**

El ejercicio de ciudadanía, en tanto conjunto de deberes y derechos, tiene su máxima expresión en el sufragio, función cívica primordial de quienes ostentan la ciudadanía. Para el caso de Costa Rica, son las personas mayores de dieciocho años de edad, con las limitaciones establecidas en el artículo 91 constitucional. El ejercicio del sufragio, que es deber y derecho en Costa Rica, es obligatorio y no coactivo, solo media la voluntad individual. Es, por lo tanto, una acción ética ciudadana necesaria para institucionalizar el Estado legítimo que represente los

---

38. Roberto Dromi, *Introducción al Derecho Administrativo*, (Madrid: Grouz, 1986), 14-15.

39. Diccionario Electoral, (San José. CAPEL. 1989), 107-108.

intereses de la mayoría, impulsando de forma permanente las condiciones institucionales y cívicas para el ejercicio de este derecho.

### **2.1.2 Derechos de la personalidad y el sufragio**

Los derechos de la personalidad o valores fundamentales de la personalidad, según Bou y Pérez (1994)<sup>41</sup>, son:

1. Derechos originarios innatos, en tanto que derivan de la misma calidad humana y no necesitan del concurso de formalidades externas para existir.

2. Derechos subjetivos de carácter privado en tanto corresponden a los individuos como simples seres humanos, porque aseguran el goce del propio ser y porque constituyen una protección frente a los particulares y la propia administración.

3. Derechos irrenunciables, por ejemplo, no se puede renunciar al derecho a la libertad, a la vida o la participación política.

4. Derechos intransmisibles, así como no se puede transferir el derecho individual del voto a otra persona para que lo ejerza.

5. Imprescriptibles: su no ejercicio no produce su extensión.

6. Extra patrimoniales: son inembargables, inexpropiables y no se pueden dar o dejar en prenda. Sin embargo, su violación, podría dar origen a un derecho patrimonial como lo es el derecho a la indemnización.

Los derechos de la personalidad tutelan valores de la persona física, como el valor de la democracia, la vida, la libertad, entre otros. En el Art. 27.2 del Pacto de San José de Costa Rica, el derecho de sufragio se considera un derecho que

---

40. Zetty Bou Valverde y Víctor Pérez Vargas. *Los valores fundamentales de la personalidad y sus medios de tutela*. En Pérez Vargas, V. (LIL), Derecho Privado, (San José: Lil. 1994), 86-89.

no puede ser objeto de suspensión bajo ninguna circunstancia, ni aún durante las situaciones de emergencia.

Los derechos civiles le permiten a la ciudadanía gozar y ejercer en pleno derecho de autonomía frente al Estado y las demás personas privadas; los derechos políticos por su parte, le permiten participar en los asuntos públicos y en la conformación política de su comunidad.

El sufragio es un derecho fundamental de naturaleza política que cumple una función electoral -elegir a sus representantes- y otra normativa, mediante la cual puede rechazar un texto legislativo, ser parte de su proceso e iniciativa (haciendo uso de la figura como la del referéndum, por ejemplo). Hernández define sufragio como “el mecanismo jurídico-político mediante el cual los ciudadanos ejercen el derecho reconocido por el ordenamiento, a participar en la determinación de la orientación política general del Estado, a través de la designación de sus representantes o mediante la votación de aquellas propuestas que les sean sometidas”.<sup>42</sup> El sufragio es el instrumento que opera el derecho al voto; como ejercicio voluntario, el voto es un acto de voluntad individual.

El sufragio es la función cívica primordial en el ejercicio de la ciudadanía y se manifiesta en su derecho de elegir y ser electo. Es un derecho y un deber, lo que significa, por un lado, que, al ser un derecho la soberanía recae en cada ciudadano y en cada ciudadana y se manifiesta en el sufragio, es un derecho preestatal e innato a la condición de persona y, por otro lado, al ser un deber es un “verdadero deber jurídico que se justifica en la necesidad de mantener el funcionamiento armónico de la estructura política estatal.”<sup>43</sup>

---

41. Rubén Hernández Valle, *El derecho de la constitución*. Tomo 1 (Costa Rica, 2004), 162.

42. Herrera, Edgar y Enrique Villalobos, “Sufragio y Principio democrático: consideraciones sobre su existencia y vinculancia”. *Revista de Derecho Electoral*, N°1, (2006), 15-16.

En Costa Rica el ejercicio del sufragio es tanto un derecho como una obligación sin responsabilidad alguna frente al electorado que no vota y su ejercicio implica el cumplimiento de una función pública: “son titulares del jus suffragil aquellos ciudadanos que reúnan las condiciones determinadas por el legislador, que les coloca en una situación objetiva particular: se les pide que participen en las elecciones de los gobernantes”<sup>44</sup>. De esta forma, concluye el autor que:

El sufragio es, además, de un derecho personal –aunque ejercido corporalmente- de carácter funcional, una función, pues a través del mismo se procede a determinar la orientación política general, ya sea mediante la votación de las propuestas que sean sometidas a la consideración del cuerpo electoral.<sup>45</sup>

La Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre presenta una individualización de los deberes en la que detalla la interrelación entre los derechos y los deberes políticos:

Así, mientras el artículo XX de la Declaración Americana regula el derecho de sufragio y de participación política en el gobierno, por otra parte, los artículos XXXII y XXXVIII establecen deber de sufragio y deber de abstenerse de actividades políticas en país extranjero, respectivamente.

Esta interrelación entre derechos y deberes, en general, guarda relación con el principio de que los derechos son correlativos de los deberes que cada persona tiene para consigo mismo, con la sociedad a que pertenece y la comunidad internacional. En otros términos, como bien expresa el propio artículo XXVIII de la Declaración Americana, al referirse al alcance de los derechos del hombre: Los Derechos de cada hombre están limitados por los derechos de los demás, por la seguridad de todos y por las justas exigencias del bienestar general y del desenvolvimiento democrático.<sup>46</sup>

En la Asamblea General de la OEA de 1990, mediante la Declaración de Asunción, se calificó a la democracia representativa como el sistema político que de forma más adecuada garantiza los fines y propósitos del sistema americano, la

---

43. Herrera, “Sufragio y Principio democrático: consideraciones sobre su existencia y vinculación”, 16.

44. Herrera, 16.

45. Daniel Zovatto, Los Derechos Políticos y los Derechos Humanos en América Latina. (s. f.), 8

seguridad general, el bien común y el desenvolvimiento democrático, sistema que se fortalece por medio de la adopción de cuatro instrumentos:

a) el Compromiso de Santiago con la Democracia y la renovación del Sistema Interamericano, en favor de la “defensa y promoción de la democracia representativa y de los derechos humanos en la región”, b) la resolución 1080, por la cual se encomendó al Consejo Permanente de la OEA la elaboración de propuestas de incentivos a la “preservación y fortalecimiento de los sistemas democráticos en la región”, c) la resolución 1087, sobre la educación para la participación democrática y d) la resolución 1112, sobre el fortalecimiento de la OEA en materia de derechos humanos (Nieto Navia 1994). Como complemento a la resolución 1080, la Asamblea General de la OEA de 1992 adoptó la Declaración de Nassau, que indica el compromiso de desarrollar dentro de ese organismo regional mecanismos para apoyar a los Estados miembros en la preservación y el fortalecimiento de la democracia representativa.

De ahí la importancia que los derechos políticos tienen dentro de los instrumentos internacionales para el fortalecimiento de la democracia y la salvaguarda de los derechos humanos, al posibilitar, mediante su ejercicio, tomar parte en el gobierno y participar en elecciones genuinas, periódicas, libres y secretas. La razón de esto radica en que, tal como lo demuestra la experiencia histórica, los gobiernos derivados de la voluntad del pueblo, expresada en elecciones libres, son los que proporcionan la garantía más sólida de que los derechos humanos fundamentales serán observados y protegidos.<sup>47</sup>

El principio democrático supone la delegación de la soberanía popular, es decir, la delegación del poder en sus representantes, escogidos de forma legítima

---

46. Zovatto, Los Derechos Políticos, 9.

por medio del sufragio y con el objetivo de la dirección y conducción de los asuntos de interés común.

Este importantísimo acto cívico no es otra cosa que participación activa individual en las principales decisiones públicas que afectan a la colectividad, concurre con la voluntad popular a expresar los intereses de la colectividad.

El tratadista nacional Rubén Hernández Valle indica que:

La democracia, en tanto régimen político, descansa sobre dos supuestos fundamentales: la participación y la responsabilidad. Ambas constituyen las dos caras de una misma moneda y se encuentran en una relación dialéctica inescindible. En efecto, se participa porque se es actor y no simple espectador. Y debido a que el derecho a la participación es de todos, todos deben asumir también la obligación de dar cuenta de su uso. Las fórmulas para conjugar estos dos elementos son variadas. No obstante, lo importante es que la organización política se constituya de tal forma que permita que los gobernados participen en ella a través de canales auténticos, institucionalizados y representativos.<sup>48</sup>

El sufragio es condición necesaria para la existencia de la democracia, ya que es el mecanismo de la ciudadanía para delegar su poder y expresar la voluntad popular y soberana en la forma y conducción de un gobierno. La obligación de dar cuenta del uso de la participación desde el sufragio a la que hace referencia el autor, no significa que desistir de la acción de sufragar se convierta en falta o delito electoral, ya que son conductas típicas que atentan contra la pureza de los comicios. La obligación referida de dar cuenta del uso de la participación se refiere a una obligación ética frente a la colectividad ciudadana.

De acuerdo con el Diccionario Electoral de CAPEL, la ética electoral, vista desde la ciudadanía es un:

Sentimiento de moralidad puesto de manifiesto por el individuo en los actos relacionados con elecciones como esfera de valor en la vida social y política [...] Como deber positivo (o experimental) es asumir una conducta honorable en lo tocante a elecciones por el propio bien y el bien general, a causa de las

---

47. Herrera, "Sufragio y Principio democrático: consideraciones sobre su existencia y vinculación", 18.

posibilidades de resultados eventualmente buenos, derivados de su pureza.<sup>49</sup>

Políticamente, es proceder reflexivo, moral y responsable de los individuos que actúan en materia electoral con miras a la conquista del poder, mediante el voto.<sup>50</sup> La sociedad se concibe como solidaridad y la participación en un acto moral social:

Si la comunidad ha adoptado el sistema electoral como bueno, ha sido el fruto de la unidad de poder que representa el de cada individuo concurrente en uno solo. Luego, si todas las esferas de valor las hallamos en la sociedad y esta soberanamente dispone la celebración de comicios periódicamente, para mantener fuertes sus estructuras, la participación ciudadana en el importante acto de las elecciones es un acto de moral social. Así que, por solidaridad, conviene la participación de todos en los comicios.<sup>51</sup>

De manera que la acción de rendir cuenta del uso individual de la participación, dicho en palabras de Max Weber, se inscribe en la ética de la responsabilidad cuya máxima ordena tener presente las consecuencias previsibles de la propia actuación y la ética de la responsabilidad es, por lo tanto, inherente a la tarea política<sup>52</sup> y esto a pesar de la obligación del voto, como se establece en algunas constituciones políticas actuales y en la costarricense.

La acción política está condicionada por las oportunidades que el propio sistema político ofrece para la participación. Estas posibilidades de participación serán más y más variadas en la medida que la organización del sistema político posibilite y legitime la plena intervención de la ciudadanía en la conducción de los asuntos públicos.

En del sistema político, el voto tiene tres funciones específicas: producir gobierno, ya que permite seleccionar a quienes van a ocupar puestos de autoridad;

---

48. Diccionario Electoral, (San José, CAPEL, 1989), 292.

49. Diccionario Electoral, (San José, CAPEL, 1989), 293.

50. Diccionario Electoral, (San José, CAPEL, 1989), 295.

51. Max Weber. *El político y el científico*, (México: Premia, 1982), 47.

producir representación y producir legitimidad. Desde el punto de vista ideológico, el voto es la fuente que legitima el poder político, ya que se convierte en un acto de identificación con colectivos con los que el votante se siente asociado.

### ***2.1.3. Importancia del Tribunal Supremo de Elecciones***

La Junta Fundadora de la Segunda República convocó a una Asamblea Constituyente en 1948 y nombró a una comisión de juristas quienes elaboraron un proyecto de constitución del que surgieron nuevas instituciones jurídicas y políticas, por ejemplo, la creación del Tribunal Supremo de Elecciones (TSE). Sin embargo, fue hasta el 7 de noviembre de 1949 que la Asamblea Nacional Constituyente le otorgó la categoría de órgano constitucional con total independencia de los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial.

Muy innovador y paradigmático para la región latinoamericana fue darle al TSE plena autonomía respecto a los otros poderes del Estado y asignarle atribuciones electorales de su íntegra y exclusiva jurisdicción, como resolver impugnaciones contra el desarrollo de los comicios hasta el punto de que sus resoluciones son definitivas e inapelables, de manera que no pueden ser objeto de revisión por ningún otro órgano. El Tribunal Supremo de Elecciones es el órgano constitucional superior en materia electoral y, por lo tanto, es el ente que tiene la responsabilidad de organización, dirección y vigilancia de todos los actos relativos al sufragio. Esto se manifiesta en el hecho de que sus resoluciones no tienen recurso, salvo la acción por prevaricato (artículo 103 de la Constitución Política), de lo que se refleja la absoluta independencia de la que goza en cuanto a sus atribuciones.

Las funciones electorales que hasta ese momento ejecutaba el TSE eran compartidas por el presidente de la República y la Asamblea Legislativa, lo que

contradecía los principios de autonomía plena e imparcialidad en el ejercicio de la función electoral del órgano público respectivo y de los órganos auxiliares y también el principio de legalidad electoral que es propio de un Estado de derecho y conserva el acto electoral.

En el décimo primer Informe del Estado de la Nación se logra ver la problemática que se presentaba en este periodo como producto de la ausencia de una jurisdicción electoral efectiva. En dicho informe la aspiración para el fortalecimiento de la democracia era que:

El diseño institucional fortalece la gestión de los procesos electorales y el cumplimiento de esta aspiración sobre el sistema electoral y los partidos políticos implica la existencia de un marco jurídico que defina las reglas electorales y de un arreglo institucional capaz de tutelar los derechos políticos vinculados con la elección de los gobernantes mediante elecciones libres, limpias, comprometidas y reiteradas, por una ciudadanía que ejercita libremente sus derechos civiles y políticos y que los resultados electorales respondan fielmente a la voluntad ciudadana.<sup>53</sup>

Más adelante se señala:

En lo que concierne al Poder Judicial al dictar resoluciones en materia electoral el TSE rompe el principio de universalidad jurisdiccional en virtud del cual todos los asuntos los decide y resuelve los tribunales de Justicia ya que no es posible impugnar las decisiones electorales del Tribunal [...] El tribunal carece de competencia consultiva ante la sala constitucional. Primero, porque esto no está previsto constitucionalmente y segundo porque es su potestad interpretar de forma exclusiva y obligatoria interpretar todas las disposiciones legales y constitucionales en materia electoral [...] las relaciones entre el Tribunal y el Poder Judicial adquirieron una relevancia especial a partir de la creación de la Sala Constitucional [...] Se mantiene entre ambos una esfera de yuxtaposición [...] si llegaran a presentarse conflictos de competencias o atribuciones entre el Tribunal y la Sala Cuarta, existe en el ordenamiento jurídico la posibilidad de plantear un conflicto de competencias constitucionales, herramienta que sirve para delimitar la competencia constitucional entre poderes (artículos 109 a 111 y siguientes de la Ley de Jurisdicción Constitucional). No obstante, en este caso la sala actuaría como juez y parte pues le correspondería dirimir el conflicto de competencias.<sup>54</sup>

---

52. Proyecto Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible. *Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible. Undécimo Informe*, (San José: Proyecto Estado Nación, 2005), 233.

53. Proyecto Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible, 235.

En el mismo informe se establecen como desafíos del TSE la necesidad de un Nuevo Código Electoral que desarrolle de manera precisa el procedimiento del amparo electoral, también se plantea un desafío en gestión electoral, en materia de accesibilidad de las personas en condiciones especiales o que viven en zonas alejadas, voto en el extranjero y la actuación tecnológica y administrativa.

Finalmente, se plantea:

Un papel más protagónico en la supervisión del proceso organizativo y del funcionamiento democrático de los partidos políticos, en cuanto al respeto de la cuota femenina en la lista de candidatos elegibles a cargos públicos y en las intervenciones para garantizar la equidad en la contienda electoral.<sup>55</sup>

A pesar de la existencia de estos desafíos, diversos votos de la corte Suprema de Justicia le permitieron al TSE un papel más protagónico respecto de la regulación de los partidos políticos. La Sala Constitucional ratificó que los partidos políticos desempeñan una función importante como pilares del sistema electoral y el sistema democrático; integran intereses, valores y creencias que existen en una comunidad dentro de uno o de varios programas elaborados a menudo en el interior de una ideología comprensiva; garantizan la adecuada participación igualitaria de los diferentes grupos en el proceso electoral y los demás actos que se relacionen con este, como es el caso de los debates (Rosales, 2009).

Además, la Sala estableció otros criterios, al reconocer y aceptar que:

**a.** el cobro por inscripción de papeletas para participar dentro de los procesos internos de los partidos políticos, siempre que sea su costo razonable.

**b.** la existencia de barreras electorales como el cociente y subcociente previstos en el Código Electoral. (La práctica ha demostrado que los partidos minoritarios sí pueden tener acceso a la distribución de plazas (voto 1234-98): no implica ese sistema un doble trato preferente a los partidos grandes: a modo de residuo electoral, no puede ser discriminatorio, sino natural con el número de votos que, finalmente, se obtuvo.

**c.** la divergencia a lo interno de los partidos políticos, como partidos de masas, no son bloques ideológicos monolíticos, sino que se les integran

---

54. Proyecto Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible, 239.

diversos grupos minoritarios y es allí que esos grupos tendrían acceso a los cargos electivos (voto 1234-98).

d. las garantías de representación para las minorías (voto 1234-98)

e. el pluralismo político, derivado del principio democrático, con las garantías de participación y de representación.

f. el principio de autodeterminación estatutaria de los partidos políticos, según el cual los partidos deben tener un cierto ámbito de libertad para determinar su estructura interna y el Estado no puede imponer más allá de ciertos mínimos una estructura.<sup>56</sup>

En el mismo orden Muñoz (2005) plantea que para la Sala Constitucional:

En el sistema de la Constitución, su interpretación solo está 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 al 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 lo tanto, no cabe suponer que esa interpretación pueda ser fiscalizada por otra jurisdicción, así sea la constitucional, porque, aun en la medida en que violara normas o principios constitucionales, estaría, 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 de Constitucionalidad, 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 (voto. 3194-92).

Más adelante estima la Sala Constitucional en ese mismo voto:

Entonces, ¿qué clase de actos son los que caen dentro de la competencia del Tribunal Supremo de Elecciones en el sentido expuesto? En primer lugar, hay que decir que se trata, tanto de las competencias que le están otorgadas por ley, como las previstas o razonablemente resultantes de la propia Constitución. Agrega la Sala: Dicho de otro modo: en el caso del Tribunal Supremo de Elecciones, en materia electoral, no son impugnables ante la Jurisdiccional Constitucional sus actos subjetivos administrativos, sus disposiciones reglamentarias autónomas y sus resoluciones jurisdiccionales –en el llamado *contencioso electoral*, que sí le corresponde exclusivamente (ibid.).

---

55. Hugo Muñoz, *El Tribunal Supremo de Elecciones*, informe final presentado para el undécimo Informe del Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible (Costa Rica, 2005).

En la misma línea el documento señala que:

Estos antecedentes motivaron, como se indicó en el examen de las atribuciones jurisdiccionales del Tribunal, la creación del Amparo electoral, así denominado a partir de entonces por el propio Tribunal cuando interviene en la solución de los conflictos electorales intrapartidistas especialmente, que suponían violaciones de derechos electorales.

Antes de la creación del Amparo Electoral, había faltado una doctrina sobre los derechos electorales y políticos, edificada por sus resoluciones. Sin embargo, es de justicia señalar, que, en el último quinquenio, gracias al amparo Electoral, poco a poco se ha ido construyendo una jurisprudencia electoral relevante.<sup>57</sup>

El artículo 2 inciso 3 de la Constitución Política señala la competencia del TSE para interpretar de forma exclusiva y obligatoria las disposiciones constitucionales y legales en materia electoral y el artículo 10 constitucional señala que no es impugnabile la elección hecha por el TSE y, finalmente, el artículo 74 de la Ley de Jurisdicción Constitucional señala que no cabe acción de inconstitucionalidad contra los actos y disposiciones del TSE referentes al ejercicio de la materia electoral.

Las funciones del órgano electoral están claramente identificadas en el artículo 102 de la Constitución Política y las mismas son:

- 1) Convocar a elecciones populares.
- 2) Nombrar a los miembros de las Juntas Electorales, de acuerdo con la ley.
- 3) Interpretar en forma exclusiva y obligatoria las disposiciones constitucionales y legales referentes a la materia electoral.
- 4) Conocer en alzada de las resoluciones apelables que dicte el Registro Civil y las Juntas Electorales.
- 5) Investigar por sí o por medio de delegados y pronunciarse con respecto a toda denuncia formulada por los partidos sobre parcialidad política de los servidores

---

56. Muñoz, 43-44.

del Estado en el ejercicio de sus cargos o sobre actividades políticas de funcionarios a quienes les esté prohibido ejercerlas. La declaratoria de culpabilidad que pronuncie el Tribunal será causa obligatoria de destitución e incapacitará al culpable para ejercer cargos públicos por un periodo no menor de dos años, sin perjuicio de las responsabilidades penales que pudieren exigírsele. No obstante, si la investigación practicada contiene cargos contra el presidente de la República, ministros de Gobierno, ministros Diplomáticos, contralor y subcontralor Generales de la República o magistrados de la Corte Suprema de Justicia, el Tribunal se concretará a dar cuenta a la Asamblea Legislativa del resultado de la investigación.

6) Dictar, con respecto a la fuerza pública, las medidas pertinentes para que los procesos electorales se desarrollen en condiciones de garantías y libertad irrestrictas. En caso de que esté decretado el reclutamiento militar, podrá igualmente el Tribunal dictar las medidas adecuadas para que no se estorbe el proceso electoral, con el fin de que todos la ci puedan emitir libremente su voto. Estas medidas las hará cumplir el Tribunal por sí o por medio de los delegados que designe;

7) Efectuar el escrutinio definitivo de los sufragios emitidos en las elecciones de presidente y vicepresidentes de la República, diputados a la Asamblea Legislativa, miembros de las Municipalidades y representantes a Asambleas Constituyentes.

8) Hacer la declaratoria definitiva de la elección de presidente y vicepresidentes de la República, en los treinta días siguientes a la fecha de la votación y en el plazo que la ley determine, la de los otros funcionarios citados en el inciso anterior.

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.

10) Las otras funciones que le encomiende esta Constitución o las leyes.

De acuerdo con los modelos de organización de las elecciones de IDEA Internacional el nuestro fue desde su concepción en la Constitución del año 1949 y es en la actualidad, un modelo electoral independiente en tanto que la organización de los comicios está a cargo de un Tribunal con independencia del Ejecutivo, como se explicó anteriormente.

#### **2.1.4 Comportamiento electoral**

En otro orden de ideas, pero siempre en la línea del ejercicio de derechos políticos y la participación ciudadana y propiamente en Costa Rica, se tiene que la Constitución Política establece, en el Título VIII sobre derechos y deberes políticos y en específico en el capítulo relativo a la ciudadanía y por medio del artículo 90, textualmente que la ciudadanía es el conjunto de derechos y deberes políticos que corresponden a los costarricenses mayores de dieciocho años. El ejercicio activo de la ciudadanía se da en el sufragio que es un acto voluntario cuyo comportamiento nacional es similar al de América Latina:

En la presente década, los procesos políticos de América Latina pueden requerir del sistema y del derecho electoral, una función análoga a la que las

elecciones cumplieron hace medio siglo para ampliar la base de legitimación de la democracia. Se trata de servir de base a la gobernabilidad de los sistemas políticos en procesos de consolidación democrática. Como lo expresa Nohlen (1993: 417): “una mayor participación de la ciudadanía o una mejor representación del pueblo podrían figurar como demandas principales por parte de los gobernados. De esta forma, participación y representación pueden incidir como problemas a resolver en la gobernabilidad.” La presión por parte del electorado a los partidos y a las instituciones de gobierno, tanto nacionales como regionales o locales para acoger demandas sobre sus problemas concretos y cotidianos ha invertido la tradición caudillista y paternalista que caracterizó la relación entre poder y la gente, prácticamente en toda la vida política de la región. Este proceso *desde abajo*, que no solo proviene de la sociedad civil organizada, sino de la individualidad de las personas, dificulta la gobernabilidad pues implica un desafío a la capacidad articuladora de los partidos, pero al mismo tiempo constituye un estímulo a la responsabilidad y madurez política de la ciudadanía. La participación, por lo tanto, pasó a ser un rasgo de la decisión personal por expresar la voluntad y dejó de ser una manifestación de obediencia o de lealtad a ideologías, partidos o caudillos. Este poderoso cambio en la cultura y en el comportamiento político latinoamericano implica la necesidad de revisar el criterio de obligatoriedad para asegurar jurídicamente el cumplimiento de la obligación o del deber político de votar. Si se presume que la ciudadanía está consciente de la función del voto, se podrá entender que la mayor participación o abstención en las elecciones representan señales evidentes de interés o de apatía por las decisiones en juego. Así, el comportamiento electoral servirá de base para que los partidos y las instituciones orienten sus programas y su funcionamiento, situando la consolidación democrática

en su verdadera lógica.<sup>58</sup> Si bien el abstencionismo es un comportamiento posible en las sociedades democráticas, es importante que cada individuo ejerza su función ética electoral para sustentar la democracia.

En Costa Rica, el comportamiento de la participación político-electoral de los y las costarricenses ha cambiado en las últimas dos décadas, por un malestar en la política y en los políticos, por el surgimiento de nuevas opciones electorales, por un malestar social de los más desfavorecidos y todo esto se manifiesta en el comportamiento electoral y, específicamente, en el abstencionismo.<sup>59</sup>

---

57. Mario Fernández Baeza, *El voto obligatorio*. Recuperado de: [http://www4.congreso.gob.pe/historico/cip/materiales/voto/voto\\_obligatorio.pdf](http://www4.congreso.gob.pe/historico/cip/materiales/voto/voto_obligatorio.pdf) (s. f.), 11.

58. Ciska Raventós, Marco Vinicio Fournier, Olman Ramírez, Ana Lucía Gutiérrez y Jorge García. *Abstencionistas en Costa Rica. ¿Quiénes son y por quién votan?* (San José: EU, 2005).

## CAPÍTULO II: SISTEMAS ELECTORALES

*Y nos encontramos frente a la  
legislación interminable*<sup>60</sup>

### SECCIÓN I: Sistemas Electorales

La definición de cómo convertir los votos en escaños electorales es un punto importante para la consolidación democrática y participativa de un sistema político. Existen diferentes formas de clasificar este proceso de acuerdo con las características de su implementación.

#### 2.1 Definición sistema electoral

En el capítulo anterior se habló de la importancia de tener la *mejor forma* de asignar cómo nos representan a quiénes elegimos en un sistema político democrático y eso da como resultado un sistema electoral. Elegir cuál es el mejor y cuál será el más legitimado por la ciudadanía se logrará a través de una reforma electoral efectiva, de este tema se hablará en un próximo capítulo.

Así, resulta importante partir de alguna definición propia de sistema electoral. En primer lugar, se tiene una definición más restrictiva a saber: como un conjunto de reglas que estructura como se emiten los votos en las elecciones para una asamblea representativa y luego cómo esos votos se traducen en escaños legislativos. Aquí se hace referencia siempre a Lijphart, Duverger, Nohlen, Jackish, González Fernández, 2017<sup>61</sup> y Picado León, 2008.<sup>62</sup>

---

59. Son varios los autores que tratan el tema del Derecho Electoral que le han dado esa connotación al mismo, entre ellos Murillo de la Cueva.

60. Diego González Fernández González, Aplicación del modelo alemán a la elección de diputados en Costa Rica, (San José Costa Rica, 2017).

61. Picado León, "La negociación de la reforma al Código Electoral costarricense", 16-17.

Por otra parte, existen teóricos que abocan por presentar una visión más amplia de sistema electoral “hasta abarcar todo lo relacionado con el proceso electoral, partiendo del derecho de sufragio, pasando por la administración electoral hasta llegar al contencioso electoral.”<sup>63</sup>

En sentido amplio, el sistema electoral incluye esos mecanismos de conversión (administración electoral en sentido estricto) más la administración electoral, o sea, comprende todo “el conjunto de leyes y disposiciones, aprobadas por las propias elites políticas, que regula de forma llamativamente estable la competición electoral entre y dentro de los partidos” (Montero y Lago 2005, citado por Picado 2008).

Otra concepción importante para este estudio y en correlación con la expuesta en el marco teórico sobre *sistema político*, es a ver el *sistema electoral* como aquel conjunto sistémico de *inputs* y *outputs* de Easton donde la vida política es un sistema de conducta incorporado a un ambiente a cuyas influencias está expuesto y frente a las cuales reacciona.

El sistema electoral de cada país irá configurándose de acuerdo con el resultado de dos presiones contrapuestas: por un lado, la de quienes procuran hacer del sistema un instrumento de intervención efectiva para un electorado numéricamente más amplio y socialmente más plural y la de quienes se esfuerzan por reducir el impacto político de esa ampliación y pluralidad.<sup>64</sup>

El sistema electoral es un componente del sistema político de un país, ya que con él convergen el sistema de gobierno, sus reglas y caminos para acceder al poder, por lo que no puede verse de manera aislada, porque un cambio en cualquiera de estos componentes puede tener repercusiones de diferente intensidad sobre otro, de manera que una modificación en el sistema electoral

---

62. Nohlen citado por González Aplicación del modelo alemán, 2004.

63. Luis Diego Brenes Villalobos, “Cambios sin reforma: Sistema de Partidos y Barrera Electoral en Costa Rica (1953-2010)”. Revista Centroamericana de Ciencias Sociales, Vol VIII, N°1, 2011, 58.

podría cambiar de manera importante algún otro elemento del andamiaje de dicho sistema, como lo sería, por ejemplo, el sistema de gobierno.

El sistema electoral tiene impacto sobre: 1. El sistema de partidos. En particular, sobre el formato del sistema de partidos (número de partidos) y sobre la fragmentación del poder (concentración del poder). 2. La representación. Es decir, sobre la proporcionalidad del sistema. El impacto del sistema electoral es más fácilmente mesurable sobre la representación que sobre el sistema de partidos, debido a que este último se articula sobre una fractura estructural (clivajes sociales).<sup>65</sup>

Por lo tanto, el sistema electoral no es algo que surja espontáneo y por sí mismo, sino que converge con intereses políticos y las interrelaciones que pueda tener con toda la coyuntura del momento histórico:

Consecuentemente, según lo exponen Vallès y Bosch (1997: 16), en los sistemas electorales se combinan, en distintas medidas, mecanismos que facilitan o dificultan el acceso al ejercicio del poder, de allí la advertencia que a este no solo debe considerársele desde su cientificidad, empero también bajo la comprensión de coyunturas e intereses políticos que, en determinados momentos históricos o conveniencias, contraponga la de su particular beneficio. Se marca aquí la distancia entre objetivos ideales de las elecciones y resultados alcanzados en razón de la aplicación de sistemas electorales concretos, debido a que, lejos de señalar patologías o anomalías de un sistema electoral, una lectura realista de estos obliga a pensar en efectos deliberadamente pretendidos, buscados o pactados.<sup>66</sup>

## **2.2 Clasificación de los sistemas electorales**

Para sustentar este apéndice se tomará como texto base el “Diseño de sistemas electorales: el nuevo Manual el IDEA internacional”, porque en él se explican detalladamente los sistemas electorales que rigen las sociedades del orbe. Se estimarán los casos que convienen para la presente investigación.

En primer lugar, es importante mencionar que las personas expertas en materia electoral realizaron una división clara de los sistemas electorales,

---

64. Picado León, “La negociación de la reforma al Código Electoral costarricense.”

65. Brenes Villalobos. “Cambios sin reforma: Sistema de Partidos y Barrera Electoral en Costa Rica (1953-2010).”

categorizándolos en tres importantes familias: los de pluralidad/mayoría, los sistemas de representación proporcional y los sistemas mixtos.

**a. Sistemas de pluralidad mayoría:** estos sistemas utilizan distritos unipersonales (uninominales) y su base metodológica es hacer efectiva la mayoría simple, en otras palabras, ganará quien obtenga la mayor cantidad de votos (aunque esto no signifique que obtenga la mayoría absoluta de los votos), en otras palabras; después que se emiten y cuentan los votos, las personas candidatas o partidos que obtuvieron la mayor cantidad de votos se declaran ganadores. Este sistema también puede usar distritos pluripersonales (plurinominales), cuando esto sucede es el denominado sistema de voto en bloque: los electores tienen tantos votos como escaños a elegir y estos les corresponden a aquellas candidaturas que obtienen la mayor votación, independientemente del porcentaje que representen. Cuando el electorado vota por listas partidistas y no por candidaturas individuales, este sistema se convierte en uno de voto en bloque partidista.

En esta gran familia y la forma en que asigna los escaños se dividen en varios sistemas: mayoría simple, voto en bloque, voto en bloque partidista, voto alternativo y doble ronda

**b. Sistemas de representación proporcional:** surgen para intentar reducir la disparidad que puede existir entre el porcentaje de la votación nacional que le corresponde a un partido político y su porcentaje de escaños en el parlamento, por ejemplo, si un partido obtiene un 40 % de los votos, el ideal será que obtenga el 40 % de los escaños) situación que, a veces, no se da en los sistemas de pluralidad/mayoría. Este sistema solo se da en distritos plurinominales.

En esta familia existen dos modalidades: representación proporcional por listas y el voto único transferible. La mayoría de las naciones que utilizan estos sistemas usa el de listas y únicamente dos casos usan el voto único transferible.

**c. Sistema mixto:** existe una tercera categoría que se da en pocos casos y es la familia de sistema electoral mixto: este sistema utiliza tanto elementos de pluralidad/mayoría como también del sistema de representación proporcional. Estos sistemas propician resultados mucho más proporcionales, ya que el uso de la representación proporcional compensará cualquier desventaja de la aplicación de la mayoría simple. Tal es el caso del nuevo sistema alemán.

En otras palabras, estos sistemas utilizan dos fórmulas diferentes, toman lo *mejor* de los sistemas de pluralidad/mayoría y los de representación proporcional. Existen dos modalidades: representación proporcional personalizada y el sistema paralelo.

Para el caso en estudio importará conocer las ventajas y desventajas de un sistema de mayoría simple (de la familia pluralidad/mayoría), el sistema de representación proporcional por listas (de la familia de representación proporcional) y el de representación proporcional personalizada (de la familia del sistema mixto) de manera que al conocer las mismas, se logre dilucidar cuáles variables de cada sistema se deben enfatizar para sostener la tesis que se presenta en este documento.

El **sistema de mayoría simple** es el de más fácil entendimiento de los sistemas de pluralidad/mayoría. La persona ganadora será aquella que obtenga el mayor número de votos, independientemente del porcentaje que representen del total de votos emitidos, utiliza distritos unipersonales, el electorado suele votar más por candidaturas que por partidos políticos. En este sistema una persona puede

ganar, si los otras lograron solamente un voto del total emitidos. Al electorado se le presentan los nombres de candidaturas postuladas y vota seleccionando solamente una de ellas.

<b>VENTAJAS</b>	<b>DESVENTAJAS</b>
Es muy simple, fácil aplicación y entendimiento para la ciudadanía.	Insensible a cambios en la opinión pública.
Propicia ganadores que sean responsables de un área geográfica determinada, bien delimitada.	Excluye a las minorías de una representación justa (es menos probable que las minorías étnicas y raciales alrededor del mundo obtengan representación en legislaturas).
Brinda una opción claramente definida a las personas electoras entre dos partidos u opciones principales (izquierda-derecha). Los partidos políticos terciarios usualmente se debilitan.	Excluye a las mujeres de las legislaturas.
Permite la formación de gobiernos de un solo partido (gabinetes que no están maniatados) la formación de coaliciones es una excepción.	Excluyente para comunidades (el país se divide geográficamente y existen pocos incentivos para que los partidos busquen apoyo fuera de su región).
Da lugar a una oposición coherente en la legislatura (gobierno fuerte= oposición con vigilancia crítica y alternativa real).	Minorías sin representación, la batalla la gana quien es y donde vive y no en qué se cree.
Favorece a los partidos de base amplia. Se recomienda para sociedades muy divididas. Un partido político debe ser abierto e incluyente "predicar para todos los credos."	Priva a los partidos minoritarios de una representación justa. Si un partido minoritario obtiene un 10 % de la votación debería obtener un 10 % de escaños, sin embargo, esta situación puede no darse, incluso puede darse el caso que un partido obtenga un 16 % de los votos válidos, pero solo 0.7 % de los escaños, como sucedió en Canadá en las elecciones de 1993.
Excluye a los partidos extremistas.	
Promueve la formación de vínculos entre las personas electoras y sus representantes (las personas electas representan áreas definidas de ciudades, poblaciones o regiones).	Puede provocar una votación dividida.
Permite a los electores elegir entre candidatos y no solo entre partidos. Las personas electoras pueden evaluar el desempeño de candidaturas individuales en lugar de únicamente tener que aceptar una lista de	Se vuelven inútiles un gran número de votos que no influyen en la decisión final. La ciudadanía que apoyan a partidos minoritarios en ciertas regiones pueden llegar a sentir que no tienen posibilidades reales de elegir a las personas candidatas de su

candidaturas presentada por un partido político.	simpatía. Consecuente sensación de distanciamiento respecto al sistema político (surgimiento de grupos extremista contra sistema).
Brinda la oportunidad de elegir a candidaturas independientes.	Dependen de la revisión y ajustes periódicos de las demarcaciones electorales. Puede haber presiones para alterar o sesgar el proceso de demarcación electoral a través de manipulaciones.

Elaboración propia con base en el texto base del capítulo.

El **sistema de representación proporcional por listas** permite a cada partido presentar una lista de candidaturas en cada uno de los distritos electorales pluripersonales. El electorado vota por los partidos y estos reciben un número de escaños proporcional a su volumen de votación en el distrito electoral. Las personas ganadoras se toman de la lista de acuerdo con el orden en que se anotaron.

Hay dos fórmulas para calcular la adjudicación de escaños, a saber, cifra mayor y cifra repartidora, como se explicará más adelante. La selección de alguna de estas fórmulas suele tener un efecto marginal, aunque, en ocasiones, crítico pues puede ser muy significativo en la asignación de escaños, como sucedió en Camboya en 1998 que por el cambio de la fórmula el partido principal pasó de tener 59 representaciones a 64. Esto da una idea clara de la importancia de estos detalles.

Existen sistemas de representación proporcional por listas cerradas; el electorado está bajo el marco de una lista ya propuesta por el partido político, lo único que elige el electorado es el orden, no las candidaturas. Hay dos tipos de listas cerradas que operan en diferentes sistemas electorales: lista cerrada bloqueada y lista cerrada no bloqueada o por listas abiertas, la persona electora tiene la posibilidad de darle el voto a la candidatura de su preferencia, aunque este

sea uno que no figure en la lista propuesta por los partidos políticos. En otras palabras, pueden conformar una lista personalizada y la lista de los partidos se convierten en una propuesta.

Se puede exigir un umbral de votación para obtener representación en la legislatura, el cual puede ser muy elevado. Esto implicaría, eventualmente, a la exclusión de partidos pequeños, tal como sucede muchas veces en un sistema de mayoría/absoluta. Un umbral bajo, por otra parte, promovería una mayor representación. Hay procesos electorales en los que no se exige ningún umbral ni mínimo ni máximo, de esta manera brinda más oportunidades a partidos minoritarios.

VENTAJAS	DESVENTAJAS
Logran una legislatura más representativa, evitan los resultados anómalos de los sistemas de pluralidad/mayoría. Muy útil para democracias emergentes con profundas divisiones sociales, ya que logra inclusión de todos los grupos significativos.	Dan pie a la formación de gobiernos de coalición→estos pueden llegar a crear parálisis legislativas y una incapacidad de instrumentar políticas coherentes. La división de las fracciones puede ser un obstáculo para un proceso de toma de decisiones rápido y coherente.
Convierten fielmente los votos obtenidos en escaños ganados evitando los resultados <i>injustos</i> de los sistemas de pluralidad/mayoría (les ofrecen a los partidos pequeños más posibilidades de acceder a la legislatura).	Una fragmentación desestabilizadora del sistema de partidos→pluralismo extremo (pueden maniatar a los grandes partidos en los procesos de negociación), proliferación de liderazgos personales o en divisiones étnicas.
Por su estructuración se fomenta la formación de partidos o grupos políticos, de modo que se aferran posiciones políticas, ideológicas y de liderazgo.	Plataforma para los partidos extremistas.
Impedir que haya un número elevado de votos “no útiles”. Cuando los umbrales para acceder a un escaño son bajos, incrementando la percepción del electorado de que “vale la pena ir a votar, de que su voto puede hacer la diferencia”.	Colabora a que se formen gobiernos de coalición con insuficientes bases de acuerdo con sus políticas. Los partidos tienden a ser dependientes de los votos de los militantes de otros partidos para la elección.
Facilita la representación de partidos minoritarios (si el umbral no es alto), lo que favorece el principio de inclusión.	Los partidos pequeños consiguen un poder desproporcionado. Los partidos grandes deben formar coaliciones con los pequeños, dándole poder a estos últimos de vetar cualquier propuesta.
Los partidos deben buscar el voto más allá de los distritos en los que tienen fuerza electoral (votación global).	Remover a un partido de razonable magnitud puede resultar un tanto complicado, lo que incapacita al elector a hacer frente a su responsabilidad de quitar poder a un partido político, aunque sea colisión.
Hay mucho menos posibilidad que un solo partido todos los escaños en favor de las minorías de una provincial que no tiene concentración masiva.	Las personas electoras pueden no entender las reglas del juego y los administradores para ejecutar las complejas reglas del sistema, necesiándose mayor capacitación.
Propicia una mayor continuidad y estabilidad de los políticos (mejor desempeño en términos de duración de los gobiernos, participación ciudadana y desempeño económico), Se logran fácilmente partidos de	Débil vinculación entre las legislaturas electas y su base electoral, se puede destruir los vínculos entre el electorado y sus representantes. Cuando se cierran las listas las personas electoras no tienen la

coalición y no solo dos partidos fuertes como sucede muchas veces en pluralidad/mayoría.	oportunidad de determinar la identidad de las personas que los van a representar, no existe un representante identificado y tampoco tienen la posibilidad de rechazarlo cuando consideran que no ejerce su cargo de manera adecuada.
Hay un ejercicio compartido del poder entre partidos y grupos de interés. La representación proporcional ofrece una mejor expectativa de que las decisiones serán tomadas a la luz pública con más representatividad e inclusividad de la sociedad.	Excesiva concentración de poder en manos de los dirigentes nacionales del partido, especialmente en listas cerradas. La posición de una personas candidata en las listas de partido y, por lo tanto, su éxito depende de la relación con el partido y no con el electorado.
Hacen más probable la elección de representantes de grupos o culturas minoritarias, los sistemas de listas pueden ayudar a asegurar que la legislatura incluya tanto a miembros de los grupos mayoritarios como minoritarios, Los partidos pueden ser incentivados por el sistema a integrar listas balanceadas de candidatos.	Implica la posibilidad de que existan ciertos partidos o grupos políticos fuertes.
Hace más probable la elección de mujeres.	

Elaboración propia con base en el texto base del capítulo

El **sistema de representación proporcional personalizada** se caracteriza porque las preferencias del electorado se usan para elegir representantes a través de dos sistemas diferentes: uno de representación proporcional por listas y otro de pluralidad /mayoría (generalmente) en el que los asignados por listas compensan la desproporcionalidad de los resultados del componente de la pluralidad/mayoría en los distritos uninominales.

En algunas regiones ha sucedido que la desproporción en los distritos uninominales es tan alta que los escaños en representación proporcional no logran compensarla. Es más probable que esto suceda en los distritos que se conforman a nivel regional o provincial y no a nivel nacional.

<b>VENTAJAS</b>	<b>DESVENTAJAS</b>
Conserva los beneficios de proporcionalidad característicos de los sistemas de representación proporcional.	Los electores pueden no comprender que de los dos votos que disponen, el del representante local es menos importante que el otro para determinar la distribución de escaños en la legislatura.
Asegura que las personas electas estén vinculados con determinados distritos geográficos.	Puede crear dos clases de personas legisladoras (una responsable y comprometida con el electorado y otros sin nexos geográficos) esto puede tener implicaciones para la cohesión de los diferentes grupos representantes elegidos de un partido.
Puede ser tan proporcional como uno de representación proporcional por listas.	Puede provocar las llamadas anomalías de una “votación estratégica”.

Elaboración propia con base en el texto base del capítulo

**Cuadros de distribución de fórmulas de distribución de escaños, en países de Latinoamérica**

Seguidamente, se presentan las diferentes formas que se dan en la región para distribuir los escaños en los procesos electorales, con base en la información de IDEA Internacional:

<b>PAÍS</b>	<b>REGLA DECISORIA</b>	<b>MÉTODO DE CÁLCULO</b>
<i>Argentina</i>	Proporcional	Para el senado, el escrutinio de cada elección se practica por lista. Resultan electos los dos titulares correspondientes a la lista del partido o alianza electoral que obtiene la mayoría de los votos emitidos y el primero de la lista siguiente en cantidad de votos. Para las diputaciones, el escrutinio de cada elección se practica por lista. Los cargos a cubrir se asignan conforme al orden establecido por cada lista y con arreglo al sistema D'Hondt.
<i>Bolivia</i>	El número de diputaciones debe reflejar la votación proporcional obtenida por cada partido. En las circunscripciones uninominales se eligen por simple mayoría de sufragios. En las circunscripciones plurinominales es mediante el sistema de representación que establece la ley. En el caso del senado: dos se eligen por mayoría y uno por minoría.	Las diputaciones se adjudican según el sistema proporcional. Por equidad, la ley asigna un número de escaños mínimo para los departamentos con menor población y menor grado de desarrollo económico.
<i>Brasil</i>	Senado: se eligen de acuerdo con el sistema mayoritario. Diputación: se elige de acuerdo con el sistema proporcional.	Senado: se elige de acuerdo con el sistema de mayoría simple. Diputación: se eligen de acuerdo con el sistema D'Hondt.
<i>Colombia</i>	Umbral y cifra repartidora.	La adjudicación de curules entre los miembros de la respectiva corporación se hará por el sistema de cifra repartidora. Cada partido o movimiento político podrá optar por el mecanismo de voto preferente. En tal caso, el electorado podrá señalar la persona candidata de su preferencia

		<p>entre los nombres de la lista que aparezcan en la tarjeta electoral. La lista se reordenará de acuerdo con la cantidad de votos obtenidos por cada uno de los candidatos. La asignación de curules entre los miembros de la respectiva lista se hará en orden descendente, empezando por el candidato que haya obtenido el mayor número de votos preferentes. En el caso de los partidos y movimientos políticos que hayan optado por el mecanismo del voto preferente, los votos por el partido o movimiento que no hayan sido atribuidos por el electorado a ninguna candidatura en particular, se contabilizarán a favor de la respectiva lista para efectos de la aplicación de las normas sobre el umbral y la cifra repartidora, pero no se computarán para la reordenación de la lista. Cuando el electorado vota simultáneamente por el partido o movimiento político y por la candidatura de su preferencia dentro de la respectiva lista, el voto será válido y se computará a favor de la candidatura.</p>
<i>Costa Rica</i>	Representación proporcional.	La elección se efectúa con el sistema de cociente y mayor residuo, estableciéndose el subcociente como barrera legal.
<i>Chile</i>	Mayoría relativa.	El Tribunal proclama a las personas elegidas en el senado o diputación a las dos candidaturas de una misma lista, cuando esta alcanza el mayor número de sufragios y obtiene un total de votos que excede el doble de los que alcanza la lista o nómina que le sigue en número de sufragios.
<i>Ecuador</i>	En las elecciones pluripersonales la ciudadanía pueden seleccionar las candidaturas de su preferencia, de una lista o entre listas. La ley concilia este principio con el de la representación proporcional de las minorías.	En las elecciones en que debe elegirse dos representantes, primer escaño corresponde a quien obtenga el mayor número de votos y el segundo al más votado de la lista que siga en votos, siempre que haya obtenido más del 60 % de los votos del primer escaño. Caso contrario,

		ambos escaños corresponden a la primera lista. Para las elecciones pluripersonales se aplica la fórmula de representación proporcional de reparto de escaños entre las listas (método D'Hondt).
<i>El Salvador</i>	Sistema de representación proporcional.	La adjudicación de escaños para las diputaciones departamentales y nacionales se realiza mediante el sistema de cociente electoral.
<i>Guatemala</i>	Representación proporcional de minorías.	Las elecciones de diputaciones por lista nacional y por planilla distrital se llevan a cabo por el método de representación de minorías y cifra repartidora.
<i>Honduras</i>	Representación proporcional y simple mayoría de votos en los casos pertinentes.	Cada partido político tendrá tantas diputaciones por departamento como cocientes electorales departamentales quepan en la suma de votos que ese partido haya obtenido en el departamento del cual se trate. Se declaran electos tantas diputaciones propietarias y sus respectivos suplentes como cocientes electorales departamentales haya obtenido la correspondiente lista de personas candidatas de cada organización política. En los departamentos en que solo hay que elegir una diputación propietaria y un suplente, la elección se declara por mayoría simple.
<i>México</i>	Diputación: 500 personas diputadas de los cuales 300 se eligen de acuerdo con el principio de votación mayoritaria relativa y las otras 200 diputaciones se eligen según el principio de representación proporcional. Senado: 128 senadores de los cuales 64 (dos por cada entidad Federativa y dos por el Distrito Federal) se eligen mediante el principio de votación mayoritaria relativa, otras 32 personas senadoras se eligen por el principio de representación proporcional y los 32 restantes se asignan a la primera minoría.	Para la asignación de diputaciones y senado de representación proporcional se procede a la aplicación de una fórmula de proporcionalidad pura, cuyos elementos son el cociente natural y el resto mayor.

<i>Nicaragua</i>	Representación proporcional.	Las diputaciones de carácter nacional se eligen mediante el sistema de representación proporcional por cociente electoral y la elección de las diputaciones por circunscripción departamental y regiones autónomas se hace asignando inicialmente a cada organización política un escaño por cociente electoral departamental o de las regiones autónomas. Para la distribución de los escaños que haga falta distribuir se asignan entre los partidos políticos participantes de acuerdo con el sistema del divisor más uno.
<i>Panamá</i>	Mayoría relativa.	Cuando se trata de circuitos electorales que eligen a 2 o más personas legisladoras se proclaman a las candidaturas de acuerdo con el sistema de cociente electoral, medio cociente y residuo. Cuando un partido tenga derecho a 1 o más puestos de legislador, en un circuito plurinominal, se declaran electos principales y suplentes a las candidaturas que obtienen mayor cantidad de votos.
<i>Paraguay</i>	El senado se elige por el sistema de lista completa y representación proporcional. Las diputaciones se eligen de acuerdo con el número de electores de cada departamento.	El senado y las diputaciones se eligen de acuerdo con el sistema D'Hondt. Cuando en la relación de cocientes coincidieran dos correspondientes a distintas candidaturas, el escaño se atribuye a la que mayor número de votos haya obtenido y si subsiste el empate, se resuelve por sorteo.
<i>Perú</i>	Representación proporcional.	Se aplica el método de la cifra repartidora, con doble voto preferente opcional, excepto en los distritos electorales donde se elige menos de dos congresistas, en cuyo caso hay un solo voto preferente opcional
<i>Puerto Rico</i>	En el caso de las legislaturas elegidas por distrito y por acumulación se aplica el sistema mayoritario. En el caso de las personas candidatas adicionales de partidos de minoría se aplica el sistema proporcional.	Se eligen el senado y las representaciones por acumulación y por distrito que hayan obtenido el mayor número de votos en la elección. Después de que la Comisión Electoral haya determinado la adjudicación anterior, procede a

		hacer la determinación del número y de los nombres de las candidaturas adicionales del partido o partidos de minoría que deben declararse, lo cual se realiza de acuerdo con el sistema de representación proporcional.
<i>República Dominicana</i>	Mayoría simple en el caso del senado Sistema proporcional en el caso de las diputaciones	Las personas del senado se eligen con el sistema de mayoría simple, en el cual obtiene la elección en su totalidad la candidatura que obtenga el mayor número de votos válidos. Cuando 2 o más personas candidatas a un mismo cargo obtienen igual número de votos, se resuelve el empate por la suerte. Las diputaciones se eligen con el sistema proporcional.
<i>Uruguay</i>	Representación proporcional integral.	La elección del senado se realiza en circunscripción nacional y los 30 cargos se adjudican entre los partidos por el método D' Hondt. La elección de las representaciones es de carácter nacional y se usa el método D'Hondt, por medio del cual se adjudican todos los escaños. Luego, se restan los escaños ya otorgados en el ámbito del distrito de los adjudicados en el plano nacional. Esos escaños restantes se adjudican por la <i>tabla de cocientes decrecientes</i> , reglas constitucionales, etc.
<i>Venezuela</i>	Proporcional	Sin dato
<b>Fuente: Instituto Interamericano de Derechos Humanos (2018)<sup>67</sup></b>		

66. Instituto Interamericano de Derechos Humanos. Recuperado de: [www.iidh.ed.cr/multic/WebServices/Files.ashx?fileID=2733](http://www.iidh.ed.cr/multic/WebServices/Files.ashx?fileID=2733), 2018.

## **2.3 Sistema electoral costarricense**

En esta sección se presenta el sistema electoral de Costa Rica, tanto para la elección presidencial como la manera en que se utiliza el sistema de representación proporcional para la asignación de escaños legislativos

### **2.3.1 Sistema de elección para la presidencia de la República**

Costa Rica utiliza el sistema mayoritario uninominal a dos vueltas. El candidato que logre tan solo el 40 % más uno de los votos válidamente emitidos se convierte en el ganador. Si no es así, tendría que hacerse una segunda convocatoria a elecciones, con los dos candidatos que obtuvieron la mayoría de los votos, dos meses después. Para esta segunda ocasión ganará aquel que obtenga la mayor cantidad de votos válidos. En caso de empate ganaría el de mayor edad. El mandato presidencial es de 4 años y se permite la reelección no consecutiva.

Actualmente, este sistema goza de legitimidad por parte de la ciudadanía y otorga una estabilidad democrática.

Ante la eventualidad que en una primera ronda para la escogencia de presidente y vicepresidentes de la República ninguna nómina supere el umbral del 40 % del total de sufragios válidamente emitidos, el artículo 138 de la Constitución Política costarricense establece la posibilidad de una segunda elección popular (ballottage), a celebrarse 2 meses después, entre las dos nóminas que hubiesen recibido más votos en la primera vuelta. Para esa segunda ronda, no se establece porcentaje mínimo a superar, basta la mayoría simple entre las dos nóminas; e incluso, ante empate, se tendrá por elegido al candidato de mayor edad. En este flanco, propio de un sistema electoral mayoritario, la inteligencia del sistema electoral cierra la eventualidad de que no haya escogencia/gobierno y la limita a dos elecciones.<sup>68</sup>

---

68. Luis Diego Brenes Villalobos, "Matemáticas Electorales: Distribución de escaños en elecciones diputadiles costarricenses del 2006 (Análisis comparativo)", *Revista Digital de Derecho Electoral*, N°3, (Costa Rica, 2007).

### **2.3.2 Sistema de elección para los escaños legislativos**

Costa Rica emplea un sistema de representación proporcional utilizando la fórmula de Hare, pero con una barrera electoral, que se explicará en un capítulo más adelante.

Se realiza de manera simultánea con la presidencial. Es unicameral

Sistema electoral de Costa Rica es el que se conoce como proporcional, cuyo objetivo básico es el de establecer una proporcionalidad entre votos y escaños y procurar que el electorado sea fielmente reflejado en el parlamento. Refiere que no existe un sistema electoral óptimo. El sistema electoral proporcional adoptado por Costa Rica fue el de cociente, subcociente y mayor residuo, que es el que mejor garantiza o hace posible el principio constitucional de darle representación a las minorías. Este supone la implantación de una barrera legal para la elección de diputados y municipales, que radica en que solo los partidos que al menos hayan obtenido subcociente, tienen el derecho a entrar en la repartición de escaños, medida que garantiza una participación efectiva de los partidos minoritarios y evita que partidos muy pequeños, integrados por familiares o amigos, tengan acceso a la presentación popular. Voto N (7383-97).

En el mismo orden se menciona que:

Para la elección de diputados, caso que nos interesa, la voluntad del legislador en su escogencia es aún más contundente. Esas elecciones, desde su convocatoria (artículos 97 y 98 del Código Electoral), descartan la fijación de un porcentaje de votación respecto de la totalidad de votos válidos, de suerte que no se requieren posteriores rondas.

Mediante el empleo de listas de candidaturas “cerrada y bloqueada” (al momento de la votación no existe posibilidad de incluir nuevos candidatos o bien modificar el orden de los existentes) y la delimitación de circunscripciones plurinominales (varios asientos por provincia), los escaños diputadiles se adjudican según el método de cuota por cociente (Cuota de Hare en sentido riguroso) y cifra residual, pero, además, incluyendo la barrera electoral del subcociente (artículos 134 a 138 del Código Electoral), contexto propio de una arquitectura legal que avoca una relación proporcional entre votos y escaños.<sup>69</sup>

Es entonces que Costa Rica luego de aplicada en una primera instancia la cuota de Hare, surge un segundo momento matemático en el que se aplica la cifra residual, así en esta segunda etapa se reparten los escaños que no se pudieron

---

68. Brenes Villalobos, 2017.

distribuir en la primera aplicación de la fórmula. No se exige de poder requerirse un tercer momento de distribución, en ese caso se deberá repetir la operación de cifra residual. Así lo menciona Brenes (2011):

Cuando la cifra cociente no resulta suficiente para la distribución de todas las plazas, debe acudir a nuevas matemáticas para las que quedan pendientes de asignar; con esto, la técnica de la cifra residual congenia la solución y criterio para la repartición de escaños no logrados en una primera distribución, basándose en el resto de sufragios no utilizados que amerita cada escaño por cociente logrado. En este segundo momento de la adjudicación, los escaños pendientes se asignan a las fracciones más elevadas de cifra residual. De requerirse una tercera distribución, en el caso costarricense se procede a repetir la operación de la cifra residual cual última ratio.<sup>70</sup>

El procedimiento para distribuir la totalidad de votos en escaños una vez realizada el primer cálculo matemático es la siguiente: cuando quedan plazas pendientes, es porque la cifra cociente no fue suficiente para la primera distribución de los escaños legislativos, quedando así, sufragios no utilizados que serán asignados a las fracciones más elevadas de la cifra residual.

---

69. Brenes Villalobos, "Cambios sin reforma: Sistema de Partidos y Barrera Electoral en Costa Rica (1953-2010)."

## CAPÍTULO III: REFORMA ELECTORAL EN COSTA RICA

*La mayoría de reformas son una especie de óleo con retazos cosidos  
artículo por artículo (Picado, 2008)*

### **SECCIÓN I: Sobre reformas electorales**

Los sistemas electorales deben perseguir dos objetivos: la representatividad y la gobernabilidad. Con el primero se logra enlazar la ciudadanía con los gobernantes y la gobernabilidad permite construir el marco para el juego político y los cálculos estratégicos de cada partido. La combinación de ambas puede tener múltiples formas de representación, pero no se debe, en ningún caso, descuidar la eficiencia, independencia, transparencia y la fiabilidad de la gestión de las elecciones y los principios básicos del derecho electoral.<sup>71</sup>

Cuando se habla del sistema de relaciones de instituciones políticas, tanto la representatividad como la gobernabilidad se materializan en el sistema electoral, al igual que sucede en los demás componentes del sistema, es decir, que un cambio significativo en alguno de estos afecta al resto de instituciones, de manera que, cuando hay reformas significativas en el campo electoral, estas deberían, en principio, generar cambios en la representación ciudadana y en la gobernabilidad.

---

70. Picado León, “La negociación de la reforma al Código Electoral costarricense”, 5.

Las reformas electorales por su lado, surgen como consecuencia de cambios en los procesos políticos en la sociedad, que podrían incluso señalar vacíos o al menos identificar normativas más acordes con el contexto y la demanda social, tal como lo señala Hernández (2007):

Los procesos de cambio y reproducción institucional como el que estudiamos, no se dan en un vacío normativo o regulatorio en el que los actores puedan decidir a su antojo los procedimientos y contenidos para los cambios que pretendan. Por el contrario, dichos procesos se dan en un marco institucional previamente acordado en el cual se definen actores legitimados para participar, procedimientos y reglas a seguir para realizar los cambios. Dicho marco institucional abre posibilidades y también contiene limitaciones para la acción de los diferentes actores, al tiempo que establece roles particulares para cada uno de ellos. En ese sentido, constituye uno de los factores que interviene en las dinámicas del cambio y la reproducción institucional.<sup>72</sup>

La selectividad en materia de reformas electorales, señala el autor, se refiere a la característica de los procesos de cambio y reproducción institucional:

Tiene que ver con temas o materias electorales a las que se le ha dado un mayor énfasis, con la dirección dada a los cambios propuestos y los aprobados, pero sobre todo con el papel que han jugado los diferentes agentes involucrados. La selectividad en ese sentido es un resultado del entrelazamiento entre instituciones y organismos en este caso, entre las normas electorales y los actores.<sup>73</sup>

Según Picado (2008)<sup>74</sup>, las reformas electorales pueden ser vistas como convenientes o no por los distintos actores, algunos de los cuales *prefieren la estabilidad de las normas y enfatizan los riesgos del cambio* mientras que otros, “consideran la legislación electoral como un conjunto normativo inacabado, que requiere constante actualización” como el caso de Panamá en que por normativa electoral, luego de cada proceso electoral, el órgano realiza un proceso de actualización y modificación de la legislación electoral aplicada, con el objetivo de

---

71. Gerardo Hernández Naranjo. “Dinámicas del sistema de partidos políticos y del cambio institucional en el régimen electoral de Costa Rica 1952-2002” (tesis para optar al grado de doctor en Ciencia Social, El colegio de México, Centro de Estudios Sociológicos, México, 2007), 148-149.

72. Hernández Naranjo, 151.

73. Picado León, “La negociación de la reforma al Código Electoral costarricense”

evaluar y mejorar constantemente, el proceso mismo, haciéndolo sumamente dinámico y actual. Caso contrario sucede con primer actor, para quien “los cambios innecesarios al sistema electoral pueden generar inestabilidad como entre otros riesgos.”<sup>75</sup>

Las reformas se inscriben, como se verá, en una íntima relación entre derecho electoral y democracia y permite visualizar cómo el primero ayuda a consolidar el segundo, en un marco legal con base en el sufragio universal, libre, igual, directo y secreto y garantizando la competencia e igualdad de oportunidades en la contienda electoral y la fiabilidad de los resultados producidos en las votaciones.<sup>76</sup>

De este modo, una reforma electoral debe debatirse y tener (Dieter Nohlen citado por Jacobo Cruz)<sup>77</sup>:

- Un diagnóstico integral del sistema vigente
- Objetivos claros para la reforma
- La elección más acorde, estudiada y justificada de los mecanismos a disposición y sus efectos políticos
- Análisis de las condiciones sociales y políticas del país y sus eventuales consecuencias

Aunado a lo anterior, la reflexión-discusión debería ir en rumbo a satisfacer las demandas de: representación, concentración o efectividad, participación, simplicidad y transparencia y legitimidad, que en un juego democrático real son los ideales a seguir y también las exigencias de la ciudadanía.

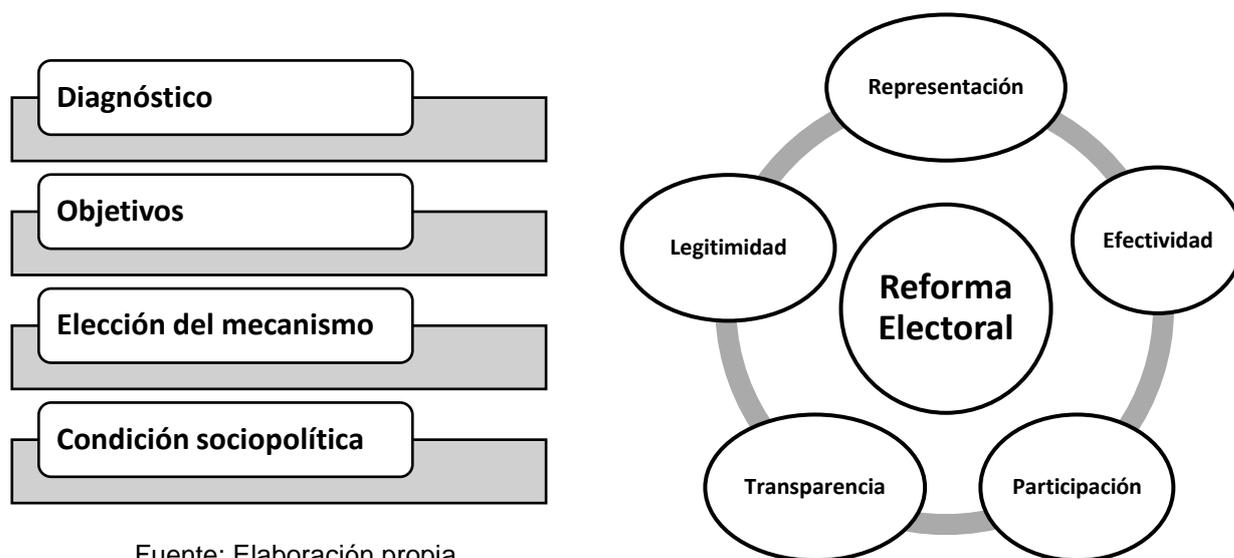
---

74. Picado León, 7.

75. Aragón, “Discurso de apertura”

76. Dieter Nohlen citado por Jacobo Cruz en González Fernández, *Aplicación del modelo alemán a la elección de diputados en Costa Rica*.

## Condiciones efectivas para un proceso de Reforma Electoral



Fuente: Elaboración propia

Según Picado León 2016, cuando se construye o piensa en un proceso de reforma existirá un proceso de negociación que inevitablemente contiene un conflicto, una tesis y una antítesis y una consecuente síntesis, en fin, un proceso dialéctico. “Todo intento de reforma electoral enfrentará resistencias y legados que potencialmente podrían modificarlo o frustrarlo por completo.”<sup>78</sup>

Existen dos dimensiones en todo proceso de reforma electoral: 1) resistencia de las reglas sujetas a cambios, 2) aplicación de las reglas establecidas para la reforma constitucional o legal. Gracias a esa complejidad realizar una reforma o un cambio innecesario o que no esté acorde a los elementos antes descritos podría tener consecuencias riesgosas, inestabilidad y confusión en la sociedad.<sup>79</sup> Es por esto, que un proceso de reforma debe ser totalmente justificado, voluntario y legitimado en el medio en que se impone.

77. Hugo Picado León, “Diseño Institucional y Organismos Electorales: La Reforma Electoral costarricense de 2009 en perspectiva comparada”. Tesis doctoral, (Universidad de Salamanca, 2016), 39.

78. Picado León, 2016.

## **SECCIÓN II: La reforma electoral en Costa Rica**

### **3.1. Contexto político que acompañó la reforma del Código Electoral**

Luego de hacer un rápido tránsito en la historia de las reformas electorales en Costa Rica, se enfatizarán los momentos más relevantes del proceso.

En 1952 se diseñó un Código Electoral que rigió los procesos electorales hasta el nuevo Código del año 2009 que rige a la fecha. Aquel rigió las contiendas electorales sobre la base de partidos consolidados, estables y legitimados en ese entonces, tendiente a despolitizar la gobernación de las elecciones y crear mecanismos de control que garantizaran comicios electorales más transparentes. Su mayor acierto fue la creación de un TSE al amparo de lo que se establecía en la nueva Constitución Política.

Este código tuvo varios cambios en materia de régimen municipal y resoluciones de la Sala Constitucional, sin embargo, se destaca como el más significativo la reforma del año 1996 en la cual se reformó la mitad del articulado Código Electoral (100 de los 196 artículos) y se dejaron por fuera aspectos como el fortalecimiento de los partidos políticos, la promoción de la participación electoral y el control del financiamiento partidario.

Para el año de 1998, el panorama político partidario electoral cambió totalmente ya que se dio un abstencionismo electoral histórico, mismo que siempre rondó el 20 %, pasó a más del 30 %.

A partir de las elecciones de 1998 se comenzó a resquebrajar el sistema bipartidista que nos regía desde 1949, lo cual se materializa dramáticamente en las elecciones de 2002 y 2006. También los comicios electorales de 1998 marcan el inicio del crecimiento acelerado del abstencionismo electoral, que pasó de un 19 % histórico a un 35 % y que en las dos últimas campañas electorales han rondado el 33 %. Dentro de este contexto, se producen

algunas reformas electorales importantes en 1996, 1997, 2001, 2002 y 2006, respectivamente.<sup>80</sup>

Esto evidenciaba no solo un descontento de la ciudadanía con la clase política, sino que se empezaron a vislumbrar alarmas por el cambio para diferentes sectores, en especial el mismo TSE que deberá analizar dicha coyuntura, a la luz de mejorar la representatividad y gobernabilidad de la ciudadanía:

En este contexto, el TSE inició un largo proceso de análisis y estudio, con participación de un comité de notables y del Centro de Asesoría y Promoción Electoral (IIDH-CAPEL) con el fin de dotar al país de una legislación electoral capaz de revertir o, al menos, mitigar la tendencia a la alienación política de los ciudadanos. Además, hubo un manifiesto interés en mejorar el modelo de financiamiento estatal de los partidos y de regular el financiamiento privado.<sup>81</sup>

De este proceso sistemático de análisis resultó un Proyecto de Código Electoral que se presentó al Poder Legislativo en enero del año 2001, el cual contemplaba las siguientes áreas de reforma:

- Identificación del electorado con sus gobernantes: voto preferente, para cambiar el modelo de lista bloqueada y cerrada.
- Acercar la ciudadanía a la política: ruptura del monopolio partidista para la inscripción de candidaturas a nivel municipal.
- Incrementar la representatividad: eliminación de la barrera del subcociente.
- En cuanto a cambios en la administración electoral se proponen: voto consular, eliminar el doble conteo de votos y las listas trenzadas.

Además, como punto importante la justicia electoral a cargo del TSE, con dos procedimientos necesarios: el amparo electoral y la acción de nulidad.<sup>82</sup>

---

79. Rubén Hernández Valle. *Reforma Política en Costa Rica. En Reforma política y electoral en América Latina: 1998-2007*. (México: Universidad Nacional Autónoma de México e Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral, IDEA Internacional, 2008), 457-494.

80. Picado León, "La negociación de la reforma al Código Electoral costarricense"

81. Picado León, "La negociación de la reforma al Código Electoral costarricense"

REFORMAS PROPUESTAS PROYECTO DE CÓDIGO ELECTORAL DEL TSE, ENERO 2001	
Voto preferente	
Eliminación del subcociente	
Grupos independientes	
Simplificación de requisitos de inscripción y funcionamiento partidario	
Rediseño de la contribución estatal	
Regulación sobre aportes privados	
Conteo definitivo en juntas receptoras de votos	
Listas trenzadas	
Regulación de la jurisdicción electoral	
Fuente: Picado León, «La negociación de la reforma al Código Electoral costarricense»	

A pesar de la importancia de las reformas propuestas en 2001, el contexto de las elecciones del año 2002, concentró la atención de los legisladores y de las legisladoras en el control del financiamiento público y privado de los partidos políticos y, aun así, en este punto no se votaron ni reformas ni tampoco las propuestas del TSE, además, existía una Asamblea Legislativa muy fraccionada, lo cual produjo ese estancamiento para el avance de dicha propuesta electoral, no hubo en este periodo ninguna reforma a la ley electoral. Además, ya que no era un tema instalado como necesidad política prioritaria, es decir, no contaba con la relevancia política dentro de la agenda legislativa, concluyendo en la poca articulación de los actores.

Según Picado<sup>83</sup> algunos hechos políticos relevantes que permitieron crear las condiciones político-sociales para impulsar la reforma electoral se pueden situar durante el periodo 2001-2006. Tres de esos hechos son:

1. Escándalo por corrupción de los expresidentes de la República Rafael Ángel Calderón Fournier, Miguel Ángel Rodríguez y José María Figueres, cuyo cuestionamiento provocó una seria crisis de legitimidad del sistema político y de partidos en Costa Rica. Una de las consecuencias legales fue la creación de nuevas normativas como la Ley Contra el Enriquecimiento Ilícito, entre otras.

2. Se instaló en la ciudadanía una percepción de ingobernabilidad de la administración Abel Pacheco y la necesidad de reactivar el Estado. El hecho más importante fue que su gobierno no tomó decisiones sobre la aprobación o no del TLC, sino que la postergó permanentemente, incluso creó una comisión de notables para que dieran recomendaciones al gobierno.

3. Consolidación del PAC como principal opositor en la Asamblea Legislativa en la necesidad de tomar en cuenta nuevos interlocutores en el proceso de reforma. Se rompió el bipartidismo en el enfrentamiento entre Óscar Arias Sánchez del PLN y Ottón Solís del PAC.

Este proceso de análisis y de lectura de la nueva coyuntura política nacional, pone sobre el tapete la necesidad de promover cambios en las siguientes líneas:

a) la novedad de necesidades y expectativas sociales respecto al sistema electoral: inclusión de mecanismos de democracia directa, mayores exigencias en cuanto a transparencia, b) un cambio en el sistema de partidos (agotamiento del bipartidismo histórico, alteraciones en la percepción de la forma en que se estructura la política a su nivel simbólico, debilidad estructural de los partidos) y c) alteraciones del comportamiento electoral abstencionismo, aparición de los comités patrióticos en el referéndum de 2007.<sup>84</sup>

---

82. Picado León, "La negociación de la reforma al Código Electoral costarricense"

83. Picado León, "La negociación de la reforma al Código Electoral costarricense", 16.

En 2006 se integró la CEREPP, que retomó la discusión propuesta por el TSE con un ritmo bastante veloz, ya que para el año 2007 se había debatido poco más del 80 % de los artículos propuestos, pero para ese mismo periodo, Costa Rica se debatía sobre el *referéndum* del TLC, por lo que la CEREPP sufrió un periodo de paralización. Aunado a lo anterior se dio la renuncia del presidente de la CEREPP: Fernando Sánchez Campos y la diputada Maureen Ballestero Vargas asumió dicho puesto.

Durante 2006 y 2007 la CEREPP avanzó a buen ritmo y mostró capacidad de generar consensos. Sin embargo, entre sus limitaciones hay que subrayar su tendencia a evadir cualquier discusión que implicara reforma constitucional, por lo cual se afincó en aspectos ajenos al sistema electoral en sentido estricto, más bien relativos a la administración electoral y al régimen de partidos políticos. Por ende, las expectativas de cambios en el sistema de partidos y sobre la representación son ínfimas. No obstante, aún con esa constricción, podrían aprobarse modificaciones moderadas sobre la administración electoral, la organización partidista y los mecanismos institucionales de participación política.<sup>85</sup>

A partir de junio de 2009, se dieron las últimas sesiones de la CEREPP, con respecto al proyecto de Código inscritas en las Actas De La Sesión Extraordinaria N.º 83 del 16 de junio de 2009, en el Acta De La Sesión Extraordinaria N.º 84 del 19 de junio de 2009, el Acta De La Sesión Extraordinaria N.º 85 del 23 de junio de 2009, Acta De La Sesión Extraordinaria N.º 86 del 24 de junio de 2009 Acta De La Sesión Extraordinaria N.º 87 del 29 de junio de 2009 y, por último, el Acta De Sesión N.º 08 del 6 de agosto de 2009 de la Comisión Permanente Especial De Redacción Departamento De Comisiones Legislativas presidida por la diputada Edine von Herold Durarte. Durante todo este periodo se presentaron personeros del TSE y de la CGR como asesores externos, como el Lic. Héctor Fernández Masís, coordinador de Programas, Licda. Wendy González Araya y Lic. Hugo Picado León, todos del TSE y el Lic. José Roberto Brenes Chinchilla y Lic. Manuel Martínez

---

84. Picado León, "La negociación de la reforma al Código Electoral costarricense"

Sequeira, que representaban a la CGR, por lo que se puede visualizar que ya para este año es clara la premura por finalizar un proceso necesario y que ya llevaba muchos años de rezago.

Finalmente, para la última etapa del año 2009, se concretaron los procesos de discusión de la reforma electoral y surgió a la vida jurídica un renovado e innovador Código Electoral costarricense que modificó sustancialmente el que regía a la Nación desde 1952, incluyendo la gran reforma que tuvo en el año 1996.

Este nuevo Código Electoral ordena y sistematiza temas que el anterior no contemplaba o si lo hacía no era de manera sustantiva. Los mismos son: equidad y género (paridad y alternación), la restructuración del TSE, auditorías y capacitaciones, el fondo general de elecciones, el régimen de las juntas, la prohibición absoluta de las donaciones de personas jurídicas y extranjeras, eliminación del tope de las donaciones nacionales, la comprobación de los gastos ante el TSE, contribución estatal para las elecciones municipales, el voto extranjero y la validez y nulidad del voto y la gran incorporación de la llamada Justicia Electoral.

Una situación fue clara en todo este proceso de reforma: la CEREPP rechazó las propuestas más atrevidas del proyecto del TSE: “sin embargo, durante la discusión final del proyecto, varios de esas propuestas carecieron del apoyo de la mayoría de diputados integrantes de la Comisión Especial de Reformas Electorales y Partidos Políticos” <sup>86</sup> a saber: voto preferente, candidaturas independientes a nivel municipal y la eliminación de la barrera del subcociente.

---

85. Hugo Picado León y Max Esquivel, “Reforma al Código Electoral: cambios en las funciones y estructura del TSE.”

## **CAPÍTULO IV: REFERENCIA A LOS PUNTOS NO INCORPORADOS EN EL CÓDIGO ELECTORAL DE 2009**

Como se ha planteado a lo largo de la investigación, es nuestro interés poner en tela de discusión los desafíos democráticos en materia electoral luego de la reforma de 2009, en el marco del cumplimiento de las condiciones para el buen funcionamiento del sistema de relaciones políticas que materialice un buen desarrollo de la representatividad y la gobernabilidad democrática.

Para este capítulo en concreto nos abocaremos a estudiar de manera exploratoria tres propuestas de fondo que pretendían cambiar de forma drástica el sistema electoral y que, finalmente, no se incluyeron en el Código Electoral vigente. Estas reformas son: voto preferente, las candidaturas independientes a nivel municipal y la eliminación de la barrera del subcociente.

Se hace una descripción a grandes rasgos de cada una de estas, para enfatizar, por último, en el voto preferente que es el tema de investigación. Esta descripción se hará siguiendo el mismo esquema de análisis para cada, una a saber:

- **Marco Conceptual:** se desarrolla un concepto del tema de estudio.
- **Marco jurídico:** breve mención al texto vigente a nivel constitucional, así como los artículos relacionados al punto.
- **Jurisprudencia:** se ejemplifica mediante algunos votos ya sea constitucionales o del TSE sobre el tema.
- **Argumentos a favor y en contra:** exposición puntualizada de algunos argumentos que favorecen o no el punto en discusión.

## **SECCIÓN I: Voto preferente**

En esta sección se hará un recorrido para conceptualizar el llamado voto preferente, con el fin de comprender su situación a nivel nacional, que colaborará con el análisis en capítulos siguientes.

### **4.1. Marco Conceptual del Voto preferente**

El voto preferente se reconoce como aquel mediante el cual, quienes eligen, pueden marcar su preferencia entre las candidaturas presentadas por los diferentes partidos políticos, ya sea al indicar solo las personas candidatas de su preferencia o en otros, puede incluso determinar el orden de las listas.

El voto preferencial, en esencia, puede ser considerado como un mecanismo mediante el cual los ciudadanos tienen la opción u oportunidad de elegir uno o varios candidatos, contrario a lo que sucede cuando a estos se les presenta una lista cerrada en la cual no se tiene la opción de emitir el voto por el candidato que a su parecer reúna las cualidades para desempeñar de manera idónea el cargo; aun dentro de los mismos partidos, movimientos o agrupaciones políticas que participen en el proceso electoral y cerrando la posibilidad de elegir de la lista de candidatos con un voto preferente o de primacía. En ese sentido, mediante este sistema de voto preferencial, los electores pueden escoger entre votar por un candidato o depositar su voto por el partido, movimiento o agrupación política.<sup>87</sup>

Esta forma de elección es una modalidad que puede ser muy influyente en la totalidad del sistema electoral que se elija, sobre todo porque permite una participación más intensa de la ciudadanía:

El voto preferente o preferencial permite al ciudadano escoger a los candidatos sin toparse con la rigidez de las nóminas en que estos se agrupan. Los orígenes de esta modalidad de votación se encuentran en la configuración de circunscripciones plurinominales en la Europa Occidental del siglo XIX y funciona, entonces, “re-organizando” la nómina y adjudicando

---

86. Fausto Marino Mendoza Rodríguez, “Voto preferencial en la República Dominicana”, *Revista Derecho Electoral*, N15 (2013), 197-201.

los escaños en disputa de conformidad con la prelación que, según las preferencias de los votantes, haya sido compuesta.<sup>88</sup>

En el voto de lista abierta<sup>89</sup>, el electorado tiene la posibilidad de darle el voto a la candidatura de su preferencia. En otras palabras, pueden conformar una lista personalizada y la lista de los partidos se convierten en una propuesta. Existe una posibilidad de escoger entre diferentes candidaturas de varios partidos políticos.

En el caso de las listas cerradas, el electorado debe centrarse en lo que proponga un partido político. Hay dos tipos que operan en diferentes sistemas electorales: lista cerrada bloqueada y lista cerrada no bloqueada.

La lista bloqueada significa que el electorado refleja su voto en una lista en bloque, en un orden ya establecido por los partidos, con la que no tiene potestad de alterarlo. Por otro lado, en la lista no bloqueada (modalidad de voto preferente), el votante puede disponer del orden de las candidaturas de la lista ofrecida por el partido y queda a su decisión quién debe preferirse de esa lista. La importancia de implantar el voto preferente en un sistema electoral radica, en palabras de Diego Brenes y Mario Matarrita, en que justamente, eliminar el carácter bloqueado de la lista implica habilitar una votación preferencial para el electorado.<sup>90</sup>

## **4.2. Marco Jurídico**

El sistema jurídico costarricense no contempla el voto preferente y lo que tiene es la lista bloqueada y cerrada. El artículo 98 constitucional indica que:

---

87. Ortega Villodres, citado por Luis Diego Brenes y Mario Andrés Matarrita, "Efectos colaterales del voto preferente."

88. Para el presente estudio se enfatizará el voto de lista cerrada y abierta, no se ahondará el voto personal porque carece de relevancia para el fondo de la investigación.

89. Luis Diego Brenes y Mario Andrés Matarrita, "Efectos colaterales del voto preferente."

Los ciudadanos tendrán el derecho de agruparse en partidos para intervenir en la política nacional, siempre que los partidos se comprometan en sus programas a respetar el orden constitucional de la República.

Los partidos políticos expresarán el pluralismo político, concurrirán a la formación y manifestación de la voluntad popular y serán instrumentos fundamentales para la participación política. Su creación y el ejercicio de su actividad serán libres dentro del respeto a la Constitución y la ley. Su estructura interna y funcionamiento deberán ser democráticos.

Lo anterior implica que la representatividad del país está sujeta a los partidos políticos como las agrupaciones garantes de los intereses de los y las ciudadanas. Los partidos políticos escogerán sus candidaturas para participar en el juego electoral.

Cuando el partido político ha seleccionado sus candidaturas y quiénes la integran, deben inscribirlas al TSE. El artículo 148 del Código Electoral habla de que serán los miembros de los comités ejecutivos del organismo superior del partido, quienes presenten las candidaturas, las cuales obligatoriamente deben ser de forma paritaria y alternativa.

#### ARTÍCULO 148.- Inscripción de candidaturas

Todas las nóminas de elección popular y las nóminas a cargos en órganos de dirección y representación política estarán integradas en forma paritaria y alterna. En primer lugar, de cada una de las nóminas de elección popular por provincia, cantón y distrito será definido por el partido político.

Para su debida inscripción en el Registro Electoral, las candidaturas solo podrán presentarse desde la convocatoria a elecciones hasta tres meses y quince días naturales antes del día de la elección. La solicitud deberá presentarla cualquiera de los miembros del comité ejecutivo del organismo superior del partido, en las fórmulas especiales que, para tal efecto, confeccionará el citado Registro.

### **4.3. Jurisprudencia**

#### **Voto 456-2007 de la Sala Constitucional del 17 de enero de dos mil siete**

En esta resolución es importante para el presente estudio en su argumentación de fondo en tanto los accionantes solicitaron la inconstitucionalidad de una serie de artículos del código derogado, relacionados con el mandato constitucional y legal de agruparse desde un partido político como única forma para el ejercicio del derecho de la ciudadanía a ser electo.

En este orden de ideas, se argumenta que dicho mandato afecta su derecho de participar, elegir y ser electos y eventualmente ser electos en puestos de elección popular. Más específicamente alegan:

Es restrictivo constitucionalmente al impedir el pleno goce de ambos derechos en forma directa e individual o a través de grupos socialmente organizados diferentes a las agrupaciones políticas que prevé el artículo 98 constitucional, que las prevé más no obliga a asociarse para el ejercicio de los derechos de elegir y ser electo. Consideran que los partidos políticos pueden ser unas de las tantas opciones de organización, pero no puede ser ni debe ser la única, ni tampoco podría derivarse de la Constitución que, si no se está en un partido, el ciudadano pierde la posibilidad de ejercitar un derecho que es fundamental, por ejemplo, el derecho a ser electo a puestos de representación popular. Estiman que el monopolio del acceso a los cargos de elección popular, contraviene, además, el artículo 23 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, la cual recoge, contempla y faculta la participación ciudadana en forma amplia, directa, sin cortapisas y no solo por medio de partidos o asociaciones políticas. A juicio de los accionantes, debe aplicarse la regla de interpretación in dubio constitucional, pro libertatis, pues la Constitución no restringe o limita para elegir o ser electo, únicamente recoge en su numeral 98 una de las varias y tantas formas, caminos o procedimientos para acceder a los puestos de elección popular, no puede una norma de rango menor -el Código Electoral- establecer tales restricciones o limitaciones. Estiman que no es constitucional obligar a los ciudadanos a formar parte de un partido político para que puedan ser electos o para que los electores voten por ellos, primero porque los partidos son asociaciones y el artículo 25 de la Constitución Política dice que “nadie podrá ser obligado a formar parte de asociación alguna.” y, además, el artículo 95 inciso 4) de la Constitución posibilita que la ley regule el ejercicio del sufragio, pero debe ofrecer las “garantías de que el sistema para emitir el sufragio, les facilite a los ciudadanos el ejercicio de ese derecho”, con lo que debe ampliar y no restringir las oportunidades de aquellos que puedan ser electos sin estar en partidos, garantizar un ejercicio más democrático de la ciudadanía en el ejercicio del derecho al voto.

El fondo de la argumentación de la Sala Constitucional, se enfatiza en el monopolio de los partidos políticos y su relación con el libre ejercicio de los derechos políticos.

**EL DERECHO DE ASOCIACIÓN POLÍTICA Y LOS PARTIDOS POLÍTICOS:** Partiendo de la formulación que se hizo del problema, corresponde a la Sala examinar, en primer término y en el limitado ámbito de esta acción, lo referente al derecho de asociación política y al instrumento más notable de su efectivo ejercicio, el partido político. En la resolución No.980-91 de las 13:30 horas del 24 de mayo de 1991, la Sala manifestó que el derecho de asociación política y su manifestación más importante, el derecho de agruparse libremente en partidos políticos, constituían una especie de la libertad fundamental de asociación y, como tal, un derecho de libertad reconocido en favor de todos los ciudadanos, titulares de los derechos políticos. Su carácter de derecho de libertad no se desvirtúa por los requisitos especiales o las limitaciones que se impongan para su ejercicio, que, en todo caso, no pueden exceder el límite de lo razonable, en razón de la incidencia que tienen los partidos en la provisión, elección y decisiones de los gobernantes. En esa sentencia, también se concibió el derecho tutelado en el artículo 98 de la Constitución, como un derecho de garantía, en cuanto constituye el instrumento para el goce del resto de derechos y libertades políticos fundamentales. De lo manifestado por la Sala en esa resolución, se desprende que existe una disposición específica en la Constitución -artículo 98- que regula lo concerniente al derecho de agrupación en partidos políticos, por lo que, en cuanto a esta materia, la regla genérica del artículo 25 constitucional (derecho de asociación), se utiliza como mero soporte. De lo anterior resulta esa naturaleza especial de los partidos políticos como asociaciones con una finalidad específica, sea, servir de intermediarios entre el electorado y los órganos estatales de elección popular. Precisamente, el reconocimiento de su condición de instrumentos esenciales para el ejercicio de los demás derechos políticos fundamentales, informa la materia referente a su función y funcionamiento de un claro interés público. El interés público no modifica el hecho de que, en la base de la formulación de ese derecho, subyace su naturaleza de derecho de asociación con fines específicos. Esa potestad o voluntad de agrupación con fines políticos, fue limitada, en primer lugar, por los requisitos que para su ejercicio impuso la Constitución y, en segundo lugar, por la regulación que en esta materia estableció el Código Electoral (Sala Constitucional, Voto 456-2007, 2007).

Ratifican el monopolio de partidos políticos como garantía constitucional para el ejercicio de los derechos políticos y, consecuentemente, no es una limitante de los derechos individuales, en tanto reconoce el papel intermediario de los primeros ante los órganos representativos y de poder.

#### **4.4. Argumentos a favor y en contra**

##### **4.4.1 A favor**

- Se le atribuye una mejora en la relación entre pueblo y las personas que actúan en su nombre.
- La conformación de listas propuestas a la ciudadanía, al encontrarse frente a la libertad del electorado en el voto preferente, se presentan más depuradas, de las que, en muchas ocasiones imponen los partidos políticos entendiendo más a sus compromisos que a las demandas del pueblo. Al tener la ciudadanía esta potestad, se podría deducir que elegirán a quienes mejor les represente.
- Son las cúpulas de los partidos y, por lo tanto, pequeños grupos de poder, quienes deciden a través de las distintas listas de candidaturas a diputados (as) regidores (as) y concejales de distrito, quiénes serán los representantes populares y quiénes no.

##### **4.4.2 En contra**

- La implementación del voto preferente puede atentar contra la institucionalidad partidaria que construye las bases democráticas de fortalecimiento y solidez de estas agrupaciones políticas.
- Encarecimiento de los procesos electorales.
- Podría producirse atomización parlamentaria.
- Cuantas más candidaturas se postulen, el orden en la papeleta para que sea fácilmente entendible por la ciudadanía, podría generar serias dificultades para el electorado e inhibirlo de votar.

- Confrontación con la equidad de género, debido a que se podría elegir solo varones o solo mujeres y representaciones muy dispares entre sí.

## **SECCIÓN II: Candidaturas independientes a nivel municipal**

### **4.1 Marco conceptual**

Una persona candidata independiente es una persona física que aspira a ganar un cargo de elección popular sin pertenecer a un partido político, el requisito principal que debe cumplir para registrarse es presentar el número de firmas que se solicite (sistema de firmas) que debe regir este tipo de candidaturas, gracias al cual se puede comprobar el respaldo de las personas electoras simpatizantes a modo de que demuestre que es legítimo para estar en las boletas electorales.<sup>91</sup>

Las candidaturas independientes son una respuesta de la ciudadanía frente a un sistema de partidos políticos que no los representa, ya sea por pérdida de confianza en ellos o por decepción de los políticos, lo que genera, consecuentemente, un gran distanciamiento en la cantidad de personas que acuden a ejercer el voto:

Podría decirse que el desgaste propio de las estructuras partidarias y el surgimiento de diversos escándalos de corrupción -entre otras cosas- han golpeado frontalmente a la clase política y a sus partidos, quienes han visto reducido de manera significativa su caudal electoral.

Consecuencia del rompimiento de ese enlace partidario, surge el distanciamiento entre el elector y las urnas, en tanto considera que la clase política, como un todo sin distinción partidaria alguna, no reúne las condiciones para gobernar, castigándola con su abstención.<sup>92</sup>

---

90. Claudia Gamboa y Sandra Valdés. *Candidaturas Independientes: Estudio Conceptual, de Antecedentes, Jurisprudencia, Iniciativas presentadas en la LX y LXI Legislaturas, de Derecho Comparado y Opiniones Especializadas*. (Cámara de Diputados, Dirección de Servicios de Investigación y Análisis, México, 2011).

91. Vinicio Mora. "Ruptura del monopolio de los partidos políticos en la postulación de candidatos a cargos municipales de elección popular". *Revista Digital de Derecho Electoral*, Tribunal Supremo de Elecciones, N°2, segundo semestre 2006.

Por esa razón las candidaturas independientes posibilitarían el ejercicio de los derechos de la ciudadanía de presentar su postulación a un cargo de elección popular, pero totalmente desvinculada de un partido político. Así no debe pasar por los procesos internos que exigen los partidos políticos de selección de sus candidaturas.

Importante mencionar que es una forma alternativa para postularse como aspirante a un cargo de elección popular, o sea, no es excluyente a razón de candidaturas por partidos políticos, pero rompería el monopolio que ostentan los partidos políticos.

#### **4.2 Marco jurídico**

En Costa Rica el acceso a los cargos en la legislatura se logra únicamente a través de los partidos políticos y por medio de los comicios electorales, esto se formaliza en el artículo 98 de la Constitución Política y el artículo 48 del Código Electoral que estipula:

##### **ARTÍCULO 48.- Derecho a formar partidos políticos**

El derecho de agruparse en partidos políticos, así como el derecho que tienen las personas a elegir y ser elegidas se realiza al tenor de lo que dispone el artículo 98 de la Constitución Política. En las elecciones presidenciales, legislativas y municipales solo pueden participar individualmente o en coalición, los partidos inscritos que hayan completado su proceso democrático de renovación periódica de estructuras y autoridades partidistas.

Ninguna norma o disposición de este Código se interpretará en el sentido de debilitar el papel constitucionalmente asignado a los partidos políticos como expresión del pluralismo político, formadores de la manifestación de la voluntad popular y vehículos de la participación ciudadana en la política nacional.

Además, el artículo 49 del mismo cuerpo legislativo indica que el régimen jurídico de estas agrupaciones se comporta de la siguiente manera:

Los partidos políticos son asociaciones voluntarias de ciudadanos y ciudadanas, sin fines de lucro, creadas con el objeto de participar activamente en la política nacional, provincial o cantonal según estén inscritos y cumplen una función de relevante interés público. Se regirán por la Constitución Política, este Código, sus estatutos, sus reglamentos, sus cartas ideológicas y cualesquiera otros documentos acordados por ellos.

Conforme a lo anterior los partidos políticos pueden accionar total o selectivamente en el ámbito nacional, provincial y cantonal.

Otra característica de los partidos políticos es la posibilidad de fusionarse plenamente o por absorción, como se indica en los artículos 75 y siguientes del Código Electoral o también tienen la facultad de hacer coaliciones si estos partidos políticos tienen el propósito exclusivo de presentar candidaturas comunes, en las circunscripciones en que estén autorizados para participar.

Por lo tanto, al analizar los artículos nacionales se puede ver que las candidaturas independientes están prohibidas de manera tácita, porque se estipula que solo los partidos políticos son los facultados para inscribir candidaturas, por lo tanto, aquella persona que quiera ser candidata debe pasar los filtros y ser respaldado por un partido político y, a la vez, el primero, respetar los principios fundamentales y la ideología que lo acoge.

Este respaldo del partido político es importante también porque materializa la voluntad del legislador para promover el financiamiento estatal de los partidos políticos, de esta manera respalda a todas las candidaturas que se enmarquen bajo esta organización. Esto subsana los problemas que se pueden presentar con el financiamiento privado prohibido por el artículo 125 del Código Electoral. Toda contribución deberá canalizarse por medio de quien ocupe la tesorería del partido. “Para estos efectos, se entenderán por oficializadas las precandidaturas

debidamente inscritas ante el partido respectivo con ocasión de sus procesos electorales internos, asimismo, las candidaturas oficializadas serán las así reconocidas de acuerdo con los estatutos del partido político.”

### 4.3 Jurisprudencia

La jurisprudencia costarricense se ha inclinado a reforzar la idea de que son los partidos políticos las agrupaciones que reflejan los intereses de la ciudadanía:

Por otra parte en su sentencia 980-91, la Sala Constitucional sostuvo que el derecho de los ciudadanos de agruparse en partidos es, amén de un derecho de libertad que, como tal, lejos de restringirlo debe ser estimulado y que, como también se dijo, por mucho que para algunos sea deseable poner un freno a la proliferación de partidos, no es posible legítimamente imponerlo, porque el pluripartidismo es consustancial con el sistema constitucional, tal como este se ha concebido y estructurado en Costa Rica, a través de muchos años de tradición democrática. Asimismo, en voto 2881-95 la Sala indicó: Es innegable que el progreso hacia niveles más altos de democratización que promuevan el desarrollo de mecanismos de participación proporcionales, requiere una revisión de la estructura y organización actuales de los partidos políticos que permita acortar la brecha que se produce entre la realidad política y la realidad jurídica.

Además, señaló en ese voto:

El derecho de asociación política y su manifestación más importante, el derecho de agruparse libremente en partidos políticos, constituirían una especie de libertad fundamental de asociación y, como tal, un derecho de libertad reconocido a favor de todos los ciudadanos, titulares de los derechos políticos. Su carácter de derecho de libertad no se desvirtúa por los resultados especiales o las limitaciones que se impongan para su ejercicio, que, en todo caso, no pueden exceder el límite de lo razonable, en razón de la incidencia que tienen los partidos en la provisión, elección y decisiones de los gobernantes.<sup>93</sup>

Además, se menciona a los partidos como medio material del régimen democrático en el que vivimos:

En la resolución n.º 5367-99 de la Sala Constitucional, cuando sostiene que los partidos políticos no constituyen sino un medio para materializar, dar contenido y sentido histórico al régimen democrático de soberanía nacional

---

92. Héctor Fernández, “El Proceso Electoral”. *Revista Digital de Derecho Electoral*, Tribunal Supremo de Elecciones, N°1, primer semestre 2006.

que los dos primeros artículos de la Constitución Política establecen, razón por la cual el artículo 98 constitucional señala claramente que el ejercicio de la actividad de los partidos políticos es libre, sujeta únicamente a la Constitución y la ley, por lo que el Estado no puede incidir en ámbitos partidarios internos que operan bajo el principio de libertad de actuación y de autorregulación. En ese sentido el voto 6252-96 de la Sala expresa que: Si entendemos que la democracia se asienta, pero, además, se fortalece con la participación ciudadana, toda reforma que tienda a restringir esa participación es antidemocrática y atenta contra el sistema de vida y de gobierno del que nos hemos preciado los costarricenses y que se recoge claramente en las normas, principios y valores constitucionales.<sup>94</sup>

En este punto vale la pena rescatar el voto 000456-2007 del 17 de enero de 2007 de la Sala Constitucional y la sentencia del 6 de agosto de 2008 de la Corte Interamericana de Derechos Humanos Caso Castalleda vs. Estados Unidos Mexicanos, en ambos casos se reclama la posibilidad de presentar candidaturas sin que sea necesario presentarlas a partir de un partido político.

En sus alegatos es lugar común la referencia a la pérdida de credibilidad de los partidos políticos en esas sociedades y a que esta forma de asociación política ya no es considerada, por amplios sectores de aquellas, como vías idóneas para canalizar ni sus expectativas de bienestar ni su derecho ciudadano de participación política.<sup>95</sup>

Con respecto a la resolución de la Sala Constitucional, la misma se declara sin lugar y se refuerza el monopolio de los partidos políticos como única forma de presentar candidaturas en la sociedad costarricense:

Pareciera que la Sala sienta una analogía entre la función del sufragio como derecho y el fin de interés público que persiguen los partidos políticos como asociación; esa función y ese fin de interés público justifican, en su criterio, la regulación de ese derecho y la intervención del Estado en esas asociaciones. Regulación que, en particular, es razonable y proporcional a los fines constitucionalmente válidos a los que apunta; intervención que está dirigida a asegurar la democracia interna de los partidos políticos, en tanto imperativo constitucional y que no anula la autonomía propia de esas agrupaciones ni sus prerrogativas de autorregulación.<sup>96</sup>

---

<sup>94</sup> Héctor Fernández, 2006.

<sup>94</sup>. Gustavo Román, "Monopolio de los partidos políticos sobre la presentación de candidaturas a los cargos de elección popular: reseña de dos resoluciones emblemáticas Derecho Electoral". *Revista Digital de Derecho Electoral* (Tribunal Supremo de Elecciones, N°07, Primer Semestre, 2009).

<sup>95</sup>. Román, 2009.

Por otra parte, se puede rescatar de la sentencia de la Corte Interamericana algunas conclusiones como:

Visto que el monopolio en favor de los partidos políticos sobre la presentación de candidaturas ha probado ser una medida idónea para producir el resultado legítimo (organizar los procesos electorales de manera eficaz), ese esquema de participación no viola, *per se*, el derecho humano a ser elegido y su adopción o la del modelo que también permite la presentación de candidaturas independientes, hace parte de una definición política sobre la que cada estado es soberano.<sup>97</sup>

#### **4.4 Argumentos a favor y en contra**

##### **4.4.1 A favor**

- Se obtiene una participación más directa de la ciudadanía.
- Es un legítimo acceso al poder inmediato.
- La ciudadanía puede ejercer su derecho a ser votado, derecho que es inherente, universal e inalienable para el ser humano.
- La posibilidad de presentar una candidatura independiente significa que quien compite de manera autónoma por un cargo efectivo realiza por sí mismo o con el apoyo de un grupo personas, pero en todo caso de manera paralela a los partidos políticos una campaña electoral promocionando su postulación como forma alternativa.<sup>98</sup>

##### **4.4.2 En contra**

- Se puede ver influenciados por los poderes fácticos.
- Permite que lleguen personalidades sin experiencia.

---

96. Román, 2009.

97. Enciclopedia Jurídica Latinoamericana. *Tomo II*, (Instituto de Investigaciones Jurídicas Letra C UNAM Editorial Porrúa, México, 2006), 55 y 56.

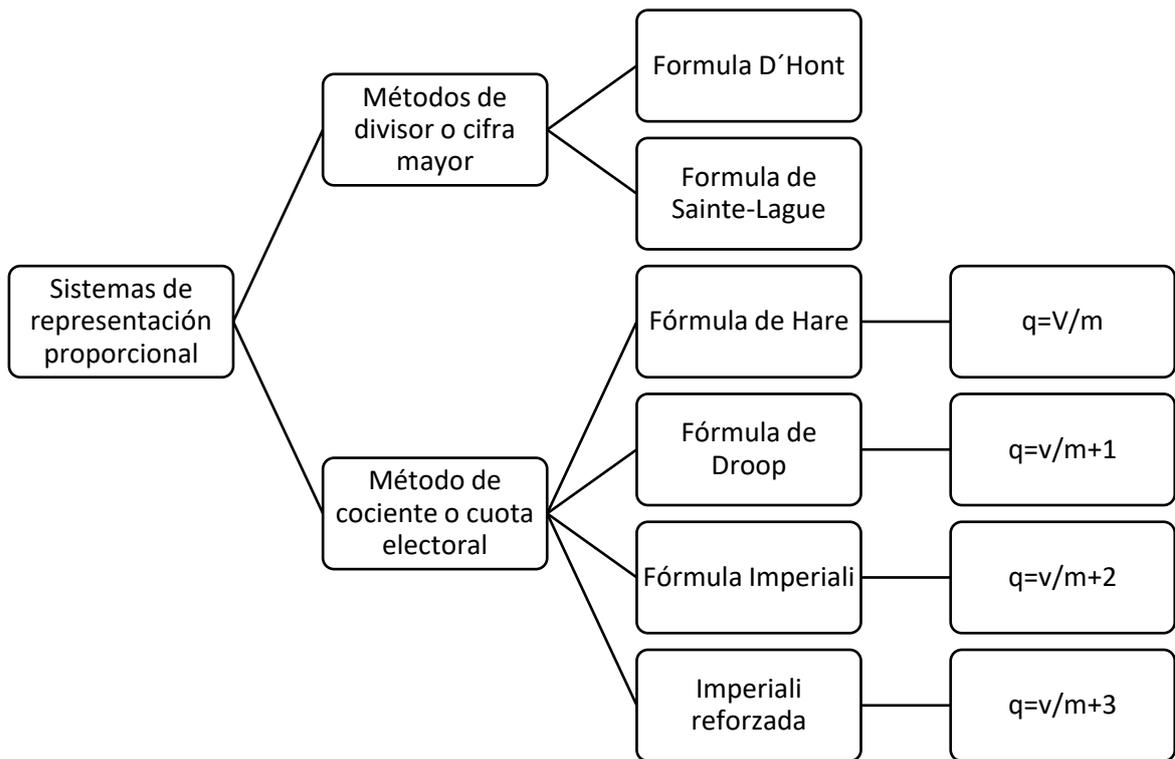
- En el país persiste la idea en un gran gremio de personas expertas, que la inscripción de candidaturas en el país es comparativamente sencilla en relación con otras latitudes, por lo tanto, la propuesta de tener candidaturas independientes a nivel municipal resultaría poco eficiente en nuestro contexto.

### **SECCIÓN III: Eliminación de la barrera del subcociente**

#### **4.1 Marco conceptual**

El uso matemático en la asignación de escaños resulta vertebral para el proceso electoral, pues definirá a las personas representantes elegidas por el pueblo. La fórmula que se aplique determinará este resultado y este puede variar de manera considerable, respecto a la aplicación de otra fórmula.

Las fórmulas utilizadas en los sistemas de representación proporcional se pueden clasificar en dos: a) método de divisor o cifra mayor y b) método de cociente o cuota electoral. Ambos casos pueden emplear distintas fórmulas matemáticas. Para el caso de cifra mayor se puede utilizar la fórmula D'Hont o la de Sainte-Lague. Para el método de cociente se pueden utilizar las fórmulas: Hare, Droop e Imperiali.



Fuente: Elaboración propia

En el caso de Costa Rica se utiliza la llamada cuota de Hare modificada, que, a diferencia de la cuota de Hare pura, utiliza la llamada barrera del subcociente.

La distribución de escaños diputadiles costarricense requiere entonces de tres variables: cociente, cifra residual y subcociente. El cociente es la cuota de Hare, pero debido a que a esta resulta inevitable la cifra residual para una total distribución de asientos, tiende a entenderse por cuota de Hare: tanto el cociente como la cifra residual.<sup>99</sup>

Brenes (2007) realizó un ejercicio interesante en el que utilizó varias de las fórmulas de adjudicación de escaños, para demostrar las diferencias de cada uno y de cómo la escogencia de una de estas modifica sustancialmente la elección. En este caso, utilizando los resultados de las votaciones para diputados de 2006 y

98. Brenes Villalobos, "Matemáticas Electorales: Distribución de escaños en elecciones diputadiles costarricenses del 2006 (Análisis comparativo)."

analizando la provincia de Heredia<sup>100</sup>, aplicó tres recetas matemáticas diferentes: cuota de Hare con subcociente, cuota de Hare sin subcociente y la fórmula D´ Hont.

El total de votos válidos para esa elección en Heredia fue de 167.508 repartidos de la siguiente manera: Partido Liberación Nacional: 60.910, Partido Acción Ciudadana 51.324, Movimiento Libertario 15. 079, Partido Unidad Social Cristiana 13. 859, Partido Renovación Costarricense 7.098, Partido Auténtico Herediano 3.556.

Al existir 5 plazas para Heredia, la operación a realizar sería 167508 dividido entre 5, lo que da como Cociente 33.501,60 y esta misma cifra al dividirla entre dos se obtiene el subcociente de 16.750,80.

---

99. El autor menciona que se utilizó la provincia de Heredia ya que en esa provincia se adjudican cinco plazas, lo que facilita el ejercicio, sumado el hecho de que para las elecciones de febrero del 2006, fue la provincia con las cifras cocientes y subcociente más altas.

**a) Cuota de Hare con subcociente:**

En la primera receta utilizó la fórmula de Hare, entendiéndola como la fórmula que utiliza el método de cociente o cuota electoral, el cálculo de la Cuota de Hare se representa como  $q=v/m$  ( $q$ : cociente electoral,  $v$ : votos válidos,  $m$ : número de escaños en el distrito electoral), con la variante del uso del subcociente que funciona como una barrera electoral, ya que para que los partidos puedan participar en la distribución de escaños deberá alcanzar dicha cifra. Así, al aplicar la fórmula el resultado fue el siguiente:

<b>Distribución de escaños. Utilizando la Cuota de Hare modificada.</b>				
<b>Elecciones febrero, 2006. Diputados. Provincia de Heredia.</b>				
<b>Partido Político</b>	<b>Votación</b>	<b>Cociente</b>	<b>Cifra residual</b>	<b>Plazas</b>
<b>PLN</b>	60.910	33.501.60 (1)	-27.409 (3) (5)	3
<b>PAC</b>	51.324	33.501.60 (2)	-17.823 (4)	2
<b>Barrera subcociente 16.750.80</b>				
<b>ML</b>	15.079			
<b>PUSC</b>	13.859			
<b>PRC</b>	7.098			
<b>PAH</b>	3.556			
<b>Totales: 167.508 2 3 5</b>				

Fuente: Cuadro A.4 <sup>101</sup>

100. Brenes Villalobos, "Matemáticas Electorales: Distribución de escaños en elecciones diputadiles costarricenses del 2006 (Análisis comparativo)."

**b) Cuota de Hare pura:**

Para el mismo ejercicio utilizó la cuota de Hare sin el uso del subcociente, que sería el único punto que se diferencia de la fórmula anterior, de *forma* que las plazas se distribuyen en un primer momento mediante el sistema de cociente y para las posteriores adjudicaciones, las cifras residuales también se contabilizan si superan la votación total de las otras agrupaciones. El resultado fue el siguiente:

<b>Distribución de escaños. Utilizando la Cuota de Hare pura</b>				
<b>Elecciones febrero, 2006. Diputados. Provincia de Heredia.</b>				
<b>Partido Político</b>	<b>Votación</b>	<b>Cociente</b>	<b>Cifra residual</b>	<b>Plazas</b>
<b>PLN</b>	60.910	33.501.60 (1)	-27.409 (3) (5)	2
<b>PAC</b>	51.324	33.501.60 (2)	-17.823 (4)	2
<b>ML</b>	15.079		-15.079 (5)	1
<b>PUSC</b>	13.859			
<b>PRC</b>	7.098			
<b>PAH</b>	3.556			
<b>Totales: 167.508 2 3 5</b>				

Fuente: Cuadro A.5<sup>102</sup>

101. Brenes Villalobos, "Matemáticas Electorales: Distribución de escaños en elecciones diputadiles costarricenses del 2006 (Análisis comparativo)."

**c) Fórmula D'Hondt:**

Por último, se utilizó la llamada fórmula D'Hont que significa:

Mediante divisor o cifra mayor genera una serie decreciente que distribuye las plazas a los promedios más altos. Se sustituye entonces la cuota del cociente por divisores que se obtienen dividiendo las votaciones totales partidarias por números naturales en forma consecutiva [1-2-3], clasificándose esta fórmula bajo la modalidad distributiva de *la media mayor* en contraposición a la estudiada "cifra repartidora". A los mayores divisores, según sea el número de plazas a distribuir, se les adjudicarán las plazas.<sup>103</sup>

<b>Distribución de escaños. Utilizando el Método D'Hont</b>					
<b>Elecciones febrero, 2006. Diputados. Provincia de Heredia.</b>					
<b>Partido</b>	<b>Votación</b>	<b>V/2</b>	<b>V/3</b>	<b>V/4</b>	<b>Plazas</b>
<b>Político</b>					
<b>PLN</b>	60.910	30.455 (3)	-27.409 (3) (5)	2	3
<b>PAC</b>	51.324	25.662 (4)	-17.823 (4)	2	2
<b>ML</b>	15.079	7.539.5	-15.079 (5)	1	
<b>PUSC</b>	13.859				
<b>PRC</b>	7.098				
<b>PAH</b>	3.556				
<b>Totales: 167.508 5</b>					

102. Brenes Villalobos, "Matemáticas Electorales: Distribución de escaños en elecciones diputadiles costarricenses del 2006 (Análisis comparativo)."

Se puede concluir que la decisión de la fórmula electoral puede ser medular para la asignación de escaños legislativos y para la representatividad de grupos minoritarios. Lo propuesto en la reforma electoral fue eliminar el subcociente y repartir los escaños que no se logran asignar por cociente, aplicando el procedimiento de resto mayor, de esta manera, lograrían participar todos los partidos independientemente de si obtuvieran el subcociente o no. Sin embargo, esta reforma no llegó a buen término según la propuesta original de reforma del TSE.

Existe un fuerte debate para eliminar dicha barrera electoral, en especial por parte de los partidos minoritarios que saben que la eliminación de este procedimiento les daría más oportunidades de alcanzar una curul legislativa.

#### **4.2 Marco Jurídico**

Los artículos 201 y siguientes del Código Electoral de Costa Rica, enmarcan el sistema que utiliza nuestro sistema de representación proporcional para la asignación de escaños. El citado artículo en el párrafo segundo menciona que:

La adjudicación de los escaños de diputado a la Asamblea Legislativa o a una constituyente, de los regidores, de los miembros de los concejos municipales de distrito y miembros de los concejos de distrito, se realizará por el sistema de cociente y subcociente.

De forma seguida los artículos 203 y 204 dictan la definición y la determinación del cociente y el subcociente como formas de adjudicar las plazas legislativas en una elección.

##### **ARTÍCULO 203.- Definición de cociente y subcociente**

Cociente es la cifra que se obtiene dividiendo el total de votos válidos emitidos para determinada elección, entre el número de plazas a llenar mediante dicha elección.

Subcociente es el total de votos válidos emitidos a favor de un partido que, sin alcanzar la cifra cociente, alcanza o supera el cincuenta por ciento (50 %), de esta.

#### ARTÍCULO 204.- Determinación del cociente y el subcociente

El cociente y el subcociente para la elección de una asamblea constituyente se forma tomando como dividendo la votación total válida del país. Para la elección de diputados(as) a la Asamblea Legislativa, el dividendo será la votación total válida de la respectiva provincia; para la elección de regidores(as), tomando la votación total válida del cantón respectivo y para la elección de miembros de concejos de distrito y de concejos municipales de distrito, el dividendo será la votación total válida del distrito administrativo.

Finalmente, el artículo 205 menciona el funcionamiento que tiene el uso del subcociente como barrera electoral para la asignación de una plaza legislativa:

#### ARTÍCULO 205.- Declaratorias por cociente y subcociente

En los casos de elección por cociente y subcociente, a cada partido que haya concurrido a la votación se le declarará elegido(a) en el orden de su colocación en la papeleta, por el electorado de que se trate, tantos candidatos(as) como cocientes haya logrado. Primero se hará la declaratoria de elección del partido que mayor número de votos obtuvo en el circuito electoral de que se trate; se continuará en el orden decreciente de los partidos.

Si quedan plazas sin llenar por el sistema de cociente, la distribución de estas se hará a favor de los partidos en el orden decreciente de la cifra residual de su votación, pero incluyendo, también, los partidos que apenas alcanzaron subcociente, como si su votación total fuera cifra residual.

Si aún quedan plazas sin llenar, se repetirá la operación que se expresa en el aparte anterior.

Ese mismo sistema se aplicará en el caso de que ninguno de los partidos alcance cociente.

### **4.3. Jurisprudencia**

#### **Voto 7383-97 de la Sala Constitucional del 4 de noviembre de 1997**

En una acción interpuesta por Víctor Hugo González Montero, presidente del Comité Ejecutivo Nacional del PANC, mediante la cual solicitaba la derogación del artículo 134, párrafo 2 y su nexa con los artículos 135, 136, 137, 138 y 139 del

Código Electoral (vigente en esa fecha) por considerarlo contrario a lo dispuesto en el artículo 33 de la Constitución Política.

Entre las razones que alude el accionante se encuentran que el uso de la barrera electoral discrimina a los partidos minoritarios al permitir que los partidos mayoritarios obtengan diputados con mayor facilidad que los primeros, lo que contraría los principios de igualdad y no discriminación, al no brindar la garantía de representación para las minorías.

Además, menciona que este sistema lo estableció en su momento los partidos mayoritarios a modo de establecer un poder absoluto en la elección de los diputados.

Un argumento de fondo plantea que los partidos políticos mayoritarios pueden obtener residuos mucho menores a los votos obtenidos por los partidos minoritarios, a pesar de esto, los primeros obtendrían la plaza, no así los segundos. Esta, según el accionante, es una situación injusta e irracional que merece la declaración de inconstitucionalidad.

Por resolución de la Sala Constitucional se confiere audiencia tanto a la Procuraduría General de la República y al TSE, este último por voto de mayoría, (con la excepción del magistrado Óscar Fonseca Montoya) indicó que el sistema costarricense tal cual está conformado, es el mejor para garantizar el principio de representación de las minorías. Evita también que partidos demasiado pequeños, integrados verbigracia, por familiares y amistades, tengan acceso a la representación popular:

Aunque nuestra Carta Magna reconoce el derecho de los ciudadanos de formar partidos políticos y establece la garantía de representación para las minorías, eso no significa que por el hecho de que los ciudadanos estén agrupados en forma debida como partido político, tengan el derecho de optar por la adjudicación de un escaño, sino que para esto necesariamente deben contar con un apoyo popular tal que al menos resulte igual al número de

votos correspondiente al subcociente, que es la cifra que constituye el parámetro establecido a nivel legal para identificar el apoyo minoritario del electorado hacia un partido y traducir ese apoyo en la posibilidad de que ese partido pueda optar a una plaza vacante. Aceptar la tesis del accionante implicaría desconocer la voluntad de los electores e ir en contra de los fines y objetivos de la representación política y se estaría abriendo la posibilidad de que estén representados en la Asamblea Legislativa o las Municipalidades, grupos minúsculos de ciudadanos, en detrimento de la voluntad de una mayoría, que a través del sufragio determinaron quienes deberían ser sus representantes (Voto 7383-97, Sala Constitucional).

Caso contrario fue la opinión emitida por parte de la Procuraduría, ya que esta instancia sí consideró inconstitucional el uso del subcociente como barrera electoral, al respecto menciona que:

Se debe impedir dicha situación por las razones amputadas, pues se lo considera arbitrario e injusto, debido a que no solo violenta la participación política al limitarse el sufragio en su doble aspecto, sino que limita, además, directamente el régimen democrático, lo que significa un quebranto del principio de igualdad contenido en el numeral 33 de la Constitución Política, pues a aquellos partidos que obtienen votación menor al subcociente, se les discrimina en el trato que el legislador ha establecido en el numeral 134 del Código Electoral, lo cual resulta inconstitucional, así como su nexo con los numerales 135, 136, 137, 138 y 139 del mismo cuerpo legal, por violar, además, los principios de representación política, de pluralismo político, de razonabilidad y proporcionalidad, por lo que se solicita declarar la inconstitucionalidad de toda norma legal o reglamentaria que imponga limitaciones o restricciones a la garantía de participación de las minorías, por violar los artículos 1, 33 y 95 de la Constitución Política (Voto 7383-97, Sala Constitucional).

Finalmente, la Sala Constitucional acogió lo dicho por el TSE y dejó sin lugar la acción, expuso entre otros puntos que:

El sistema desarrollado por el Código Electoral no desplaza a las minorías, pero tampoco lo hace irrazonablemente con los partidos minoritarios. Decir que el sistema, si bien no es del todo discriminador, no cumple cabalmente con la exigencia de dar garantías de representación para las minorías todas, obligaría, además, a definir cuál es el sistema que sí lo logra, problema que se presenta en todas latitudes, pues como sabemos, más bien intervienen criterios muy particulares de la praxis de cada país (Voto 7383-97, Sala Constitucional).

### **Voto 2008-6050 de la Sala Constitucional del 16 de abril de 2008**

Mediante la resolución 2008-06050 del 16 de abril de 2008, la Sala Constitucional resolvió una acción inconstitucional promovida por Mauricio Rojas Marín, que cuestionó el uso del subcociente como una barrera de ingreso para la adjudicación de las curules legislativas que quedan sin llenar por cociente, estipulando que los artículos 134, 135, 137 138 y 139 son violatorios de los artículos 95 inciso 6) y 98 de la Constitución Política.

Entre varias de sus fundamentaciones se rescatan:

- Se afecta el derecho de elegir y ser electo.
- El proceso mismo desconoce en sus resultados, una importante intención de voto que queda desplazado de hecho.
- El sistema niega participación a quien no ha obtenido curules contra quien la obtuvo por medio del cociente.
- El subcociente sería un obstáculo que debe superar todo partido político que quiera tener derecho a participar de la distribución de curules por residuo, lo que da plena ventaja de participación a quienes obtuvieron diputaciones por cociente, a pesar de que tienen una votación total superior al residuo con el cual esos partidos mayoritarios ganarían otra curul.
- El sistema de subcociente evidencia una grave distorsión del sistema electoral costarricense, pues no puede ser aceptable que el voto por un partido minoritario, no tenga el mismo valor que los votos de los partidos mayoritarios.
- Se lesiona el principio de igualdad y la dignidad de la ciudadanía que apoyan una opción electoral minoritaria en determinada elección.

- Se propicia una exclusión ilegítima de un sector de votantes, visibilizando a la minoría que aporta la mayor cantidad de votos.
- Se afecta el pluralismo y el respeto a las minorías pues se ignora a la representatividad de un sector.

La Sala Constitucional rechazó por el fondo la acción al alegar que este sistema no es un trato preferente para los partidos grandes ya que se ha demostrado que los partidos minoritarios si logran tener gran participación en la distribución de plazas.

No hay, pues, un doble trato preferente para los partidos grandes. Claro que primero se toma en cuenta a aquellos que obtienen el número de votos necesarios para llenar un cociente y así cada partido tendrá tantos cargos (plazas) electos, cuantos cocientes haya obtenido. Y considerar privilegiado e impropio, que se le permita a ese mismo partido volver a participar en las plazas disponibles, por alcanzar un cincuenta por ciento o más del cociente (el subcociente), a modo de residuo electoral, no puede ser discriminatorio, sino natural con el número de votos que, finalmente, se obtuvo. Cada plaza llenada tiene su propio peso, sin perjuicio de que las últimas plazas a llenar puedan tenerlo menor, si con eso satisfacemos el dar garantías a las minorías. Sin embargo, no en todos los casos, ni alterando criterios de razón y justicia (Sala Constitucional voto 6050-2008, 2008).

#### **4.4 Argumentos a favor y en contra**

##### **4.4.1 A favor**

- La regulación actual en cuanto a la adjudicación de escaños municipales y diputadiles sí supone un quebranto al orden constitucional, al permitir que partidos mayoritarios con un pequeño residuo de su votación, obtengan una plaza vacante en detrimento del total de votos válidos obtenidos por un partido minoritario que, si bien no alcanzó la cifra subcociente, su votación total supera ampliamente el residuo del partido mayoritario, lo cual violenta el principio

constitucional de garantía de representación de las minorías (Voto salvado, Sala Constitucional voto 6050-2008, 2008).

- Se afecta el derecho de elegir y ser electo.
- Los derechos constitucionales de las minorías en el marco democrático, se dispone por ley un desconocimiento de una importante intención de voto que queda desplazada.
- El sistema niega participación a quien no ha obtenido curules contra el que ya la obtuvo por medio del cociente.
- El subcociente sería un obstáculo que debe superar todo partido político que quiera tener derecho a participar de la distribución de curules por residuo, lo que da plena ventaja de participación a los que obtuvieron diputaciones por cociente, a pesar de que tienen una votación total superior al residuo con el cual esos partidos mayoritarios ganarían otra curul.
- El sistema de subcociente evidencia una grave distorsión del sistema electoral costarricense, pues no puede ser aceptable que el voto de a un partido minoritario no tenga el mismo valor que el voto de los partidos mayoritarios.
- Se lesiona el principio de igualdad y la dignidad de la ciudadanía que apoyan una opción electoral minoritaria en determinada elección.
- Se propicia una exclusión ilegítima de un sector de votantes, visibilizando a la minoría que aporta la mayor cantidad de votos.
- Se afecta el pluralismo y el respeto a las minorías pues se ignora a la representatividad de un sector.

#### 4.4.2 En contra

- Como resultado de eliminar la barrera legal se tendría un aumento muy significativo de partidos políticos en la Asamblea Legislativa, situación que podría hacerla ingobernable, ya que la posibilidad de generar consensos disminuye inevitablemente.
- Puede convertirse en una perversión de la democracia ya que el partido de mayoría con tal de representar los intereses de un partido minoritario, tener un poder de veto sobre el funcionamiento del Ejecutivo.
- Evita también que, partidos demasiados pequeños, integrados por familiares y amistades tengan acceso a la presentación popular.

<b>Voto preferente</b>	Constitución Política	98
	Código Electoral	48 148 199
<b>Candidaturas independientes</b>	Constitución Política	98
	Código Electoral	48 49 50 51 52 56 y siguientes con respecto al registro 58 y siguientes con respecto a la inscripción 75 y siguientes para la fusión de partidos 83 y siguientes sobre coaliciones. 125 financiamiento privado
<b>Cociente y subcociente</b>	Constitución Política	95 incisos 6 y 98
	Código Electoral	Artículos 134, 135, 136 137, 138, 139 193 y siguientes sobre conteo de los votos 197 y siguientes sobre el escrutinio 203 204 205
Fuente: Elaboración propia		

## **CAPÍTULO V: EL VOTO PREFERENTE COMO INSTITUTO JURÍDICO DE LA DEMOCRACIA Y LA REPRESENTACIÓN POLÍTICA DE LA CIUDADANÍA**

En el capítulo anterior se dio un vistazo a las tres reformas al Código Electoral propuestas por el TSE desde el año 2001, a saber: voto preferente, candidaturas independientes a nivel municipal y la eliminación de la barrera del subcociente, mismas que, finalmente, no se incluyeron en el Código Electoral de 2009. En este capítulo se enfatizará el voto preferente.

### **SECCIÓN I: Voto preferente: un tema siempre en discusión**

El énfasis de la investigación sobre el voto preferente responde a criterios de delimitación de la misma, ya que es un tema que se encuentra permanentemente en discusión por los diferentes agentes que intervienen en la política nacional. La discusión se plantea a partir de dos grandes argumentos: quienes sostienen que su implementación apunta a mejorar la democracia representativa y quienes ven en este sistema un mecanismo que podría perjudicar la estabilidad democrática.

Los modelos de sistemas electorales que existen en cada Estado, dan pautas de las decisiones políticas que los han definido y demuestran sus visiones y preferencias sobre los temas y mayorías que se quieren tener en el poder. Es por esto, que las decisiones como: a cuál familia de sistemas electorales pertenecer, cómo convertir los votos en escaños electorales o, finalmente, cuáles serán los medios para el ejercicio del voto, son puntos importantes para la consolidación democrática (o no) y participativa (o no) del sistema político al que un Estado aspira.

Para la investigación en particular de las tres grandes familias que existen, denominadas así por el Manual: Diseño de Sistemas Electorales. El nuevo manual

de IDEA Internacional<sup>104</sup> a saber: Sistemas de pluralidad/mayoría, proporcionales y sistemas mixtos, tomará relevancia el sistema proporcional y dentro de ellos el realizado por listas. Mismo sistema que busca lograr la mayor paridad entre el porcentaje de votos con el porcentaje de escaños.

En Costa Rica se vive bajo este concepto y bajo este sistema antes dicho, el voto se realiza mediante listas cerradas y bloqueadas, es decir, se elige entre una lista predefinida de candidatos y candidatas, en la cual no se puede alterar el orden ni agregar o quitar personas, es decir, es inalterable para la ciudadanía que vota. Por otra parte, bajo otra perspectiva se puede implantar un instituto llamado Voto Preferente, en el cual el votante podría alterar el orden de las personas candidatas y escoger según su preferencia. Se puede reflexionar en este sentido, de que en el voto preferente se le da mayor poder a la ciudadanía.

Este punto anterior es motivo de interesantes discusiones a favor y en contra sobre la implementación o no de este instituto jurídico. Costa Rica no es la excepción y el tema fue sumamente discutido para ver si se incorporaba o no en la propuesta del Código Electoral de 2009, finalmente, no obtuvo el apoyo suficiente y el voto preferente no forma parte del sistema electoral. Esto a pesar de que los grupos que estaban a favor mostraban la importancia de cómo ese cambio podría mejorar la representatividad de la ciudadanía en el juego democrático.

Por esto resulta importante, tanto para la generación discursiva y teórica de estas temáticas como para la producción académica y jurídica, realizar un estudio detallado, que permita visualizar un panorama amplio sobre estos mecanismos formales de representación ciudadana así también el voto preferente como instituto jurídico de la democracia.

---

103. Reynolds *et al.*, El nuevo manual de IDEA Internacional.

## 5.1 El voto preferente en el caso de Costa Rica

Como se mencionó en el capítulo anterior, Costa Rica utiliza la lista cerrada y bloqueada, por lo que la persona electora no tiene opción de alterar el orden establecido por el partido en la lista, ni opción para seleccionar al candidato o candidata de su preferencia.

De esta forma, a nivel constitucional se reconoce un impedimento a los ciudadanos para, por medio de candidaturas independientes, postular su nombre o el de otros ciudadanos a los cargos en disputa electoral. Es así que el voto preferencial sería –salvo reforma constitucional– ejercido mediante listas cerradas y desbloqueadas.<sup>105</sup>

De la misma manera, el Código Electoral indica que solo los partidos políticos pueden nominar candidaturas para los cargos de elección popular, por lo que en la práctica los partidos políticos confeccionan las listas cerradas, muchas veces sin tomar en cuenta la opinión de sus simpatizantes, a pesar de que, existen las Asambleas del Partido.

Existe una evidente contradicción entre la realidad política y la realidad jurídica pues los representantes populares siguen la mayoría de las veces instrucciones de partido acerca de cómo ejercitar su mandato popular. La escisión entre la realidad jurídica en el ámbito de la representación política plantea el problema práctico de a quién corresponde la titularidad de los escaños parlamentarios [...] Los electores votan por los partidos, antes que, por los candidatos, sobre todo en relación con las papeletas para diputados. Además, en nuestro ordenamiento electoral el elector debe necesariamente escoger entre listas cerradas y bloqueadas, impuestas por los partidos políticos. De lo anterior se deduce que la relación electoral se produce realmente entre los representantes y el partido que los postuló y no con los electores que los eligieron.<sup>106</sup>

Los partidos políticos, en principio, representan intereses sociales y económicos de la ciudadanía, en específico representan y canalizan las demandas de sus partidarios, que se adhieren por afinidad ideológica. Los votantes, por otra parte, en esta forma de sufragio, son pasivos porque votan por una lista en la casilla

---

104. Luis Diego Brenes y Mario Andrés Matarrita, “Efectos colaterales del voto preferente”

105. Hernández Valle. *Reforma Política en Costa Rica*.

que tiene los colores de su partido. Los partidos políticos se convierten entonces tanto en representantes como en representados:

Por una parte, son representantes en cuanto imponen al electorado las listas de candidatos y hacen, además, que las campañas giren no en torno a las personas de los candidatos sino alrededor de sus programas, colores y logotipos. Por otra parte, son representados, en la medida en que sus propias bases sociales actúan como sujetos activos en la relación electorales.<sup>107</sup>

Un ejemplo interesante para ilustrar esta discusión, se presenta con el proyecto de ley N.º 17.788 del año 2010 en el que los diputados Víctor Emilio Granados y Justo Orozco Álvarez apoyan abiertamente el voto preferente y señalan que el sistema actual de lista bloqueada y cerrada, permite que los partidos políticos se manejen como cúpulas de poder y decidan quiénes serán los representantes y quiénes no. Indican también que, al asistir a votar, los electores, lo hacen sin saber, en muchas ocasiones, quiénes son las personas de la lista, todo lo que “debilita la democracia, desestimula la participación ciudadana y se traduce en poca o nula representatividad o acercamiento de las personas elegidas con sus electores.” Consideran que implantar este cambio podría aumentar la participación y el interés a la ciudadanía en los procesos electorales a corto plazo, ya que se mejoraría la escogencia de las personas más idóneas sobre los que sugieren las asambleas de partidos. Específicamente la propuesta es la siguiente:

ARTÍCULO 2.- Créase un artículo 201 bis al Código Electoral para que diga así:

Artículo 201 bis. - Voto a lista y voto preferente

En las elecciones de diputados a la Asamblea Legislativa, de diputados a una Asamblea Constituyente, de regidores y de concejales de distrito, cada elector solo escogerá la lista del partido de su preferencia, bajo pena de invalidar su voto si lo hiciere de otro modo. Además, podrá escoger un máximo de dos candidatos de su simpatía, para constituir el voto preferente.

---

106. Hernández Valle. Reforma Política en Costa Rica.

El o los candidatos a los cuales el elector otorgue su voto preferente, deberán corresponder siempre a la misma lista del partido.

En caso de que un elector vote por un partido, pero no exprese claramente su voluntad a favor de determinados candidatos de la lista o escoja más de dos candidatos o candidatos de diferentes nóminas, se interpretará que lo hace únicamente por el partido que corresponda, sin tomar en cuenta los votos preferentes.

## **SECCIÓN II: Derecho comparado sobre la implementación del voto preferente**

En esta sección se reflejan algunos ejemplos de lo que sucede en otros países sobre el uso o no del voto preferente. Esto puede complementar el estudio sobre el tema, ya que amplía el panorama de la discusión. En este caso: Panamá, Perú, República Dominicana y Colombia.

### **5.2 Panamá: sistema de lista cerrada, pero no bloqueada**

En la República de Panamá se maneja un sistema mixto para el ejercicio del voto, bajo la estructura de 26 circuitos uninominales y 13 plurinominales, para un total de 71 escaños legislativos. Con respecto a la adjudicación de escaños, se utiliza el sistema mixto de representación proporcional y de mayoría, utilizando el cociente y medio cociente y de mayoría, ya que lo que no se obtiene por cociente o medio cociente, se adjudica con base en los votos obtenidos por las personas candidatas, independientemente del partido al que pertenezca. El sufragio puede ejercerse bajo dos modalidades: voto preferente o selectivo para votar por uno o más personas o voto plancha (lista cerrada y bloqueada).

Para el ejercicio del voto selectivo: se vota primero por un partido político o lista de candidaturas independientes y luego se votaría por una o más personas candidatas según su preferencia. En el voto plancha:

El elector decide votar por toda la lista y apoyar el orden en que fueron postulados los candidatos. Para esto debe solamente marcar la casilla del partido o lista y no hacer selección alguna a nivel de los candidatos. Obviamente, también puede marcar las casillas de todos los candidatos, pero quien quiere votar en plancha, marca la casilla del partido y se ahorra las marcaciones individuales.<sup>108</sup>

El autor Eduardo Valdés Escoffery<sup>109</sup> en el artículo *El sistema político y electoral panameño y su influencia en la configuración del sistema de partidos* refleja la importancia que ha tenido el voto preferente en Panamá y cómo el uso de esta modalidad se ha convertido en modelo para las aspiraciones

Ha sido una importante característica histórica del sistema político panameño y ha comenzado a surgir en otros países de América Latina en los últimos años. Los partidos políticos no han podido, en Panamá, imponer el orden en que se elegirán sus candidatos, sino que es el pueblo, al momento de ejercer el sufragio, quien decide, de la lista que le ofrece cada partido, a cuál o cuáles habrá de preferir sobre los demás o, por el contrario, si votar en plancha a favor de todos los candidatos del partido de su preferencia. No hay duda de las ventajas de este derecho ciudadano, que es consistente con el aumento de la libertad de elección de los votantes, uno de los objetivos en que han coincidido todos los países centroamericanos.

### **Situaciones especiales que se han dado en Panamá con el voto preferente**

El voto preferente se aplica desde 1925 en Panamá para los distritos plurinominales con un desfase producto del golpe de Estado de 1968 que duró hasta 1983, fecha en la que se instauró nuevamente el voto preferente para los circuitos plurinominales. Desde la reinstauración de este sistema de elección, los

---

107. Eduardo Valdés Escoffery, "Experiencia con el voto selectivo o preferencial en la República de Panamá". *Revista Digital de Derecho Electoral*, (Tribunal Supremo de Elecciones, N°15, primer semestre, 2013).

108. Eduardo Valdés Escoffery, "El sistema político y electoral panameño, y su influencia en la configuración del sistema de partidos", *Revista Justicia Electoral*, Volumen 1 (2007, Panamá), 85.

diferentes procesos electorales han demostrado que en los circuitos plurinominales el 55 % votan plancha en lugar de preferente y en los demás circuitos se reproduce el mismo comportamiento electoral. Consecuentemente, las autoridades competentes para promover reformas electorales discuten sobre la permanencia del voto selectivo y su transformación a una lista cerrada y bloqueada, como sucede en Costa Rica.

Quienes defienden el sistema de voto selectivo, argumentan que cuando los electores escogen a sus candidaturas preferidas se les transfiere una mayor potestad para la selección y la participación en procesos de toma de decisiones, es decir, se les da más poder a la ciudadanía. La consecuencia de esto es que al darle ese poder a la ciudadanía se eliminan los procesos cerrados de selección de los partidos políticos, que muchas veces seleccionan sus candidaturas con criterios de interés político y económico o para cumplir con compromisos adquiridos previamente. Otro punto que aducen es que los diputados electos por esta modalidad tienen un mayor compromiso hacia sus votantes.

Por otra parte, las personas que detractan el voto preferente que han abogado por su eliminación, justifican su posición alegando las siguientes desventajas: el impedimento de la paridad de género en la representación, complica el escrutinio al tener que hacerse doble cómputo de votos, perjudica a los partidos políticos al restarles poder en la selección de candidaturas y por la pugna de poder que se instala entre candidaturas internas, encarece las campañas de las personas candidatas y genera inequidad en la competencia, ya que algunos pueden tener más posibilidades económicas que otros, genera clientelismo, se dejan computar votos, viola el principio de igualdad entre los electores, genera más votos nulos.<sup>110</sup>

---

109. Valdés Escoffery. "Experiencia con el voto selectivo o preferencial en la República de Panamá."

### 5.3 Perú

En la República de Perú, el voto preferente se instauró para las elecciones de 1985. Instauraron esta forma de votación los senadores del Partido Acción Popular: Javier Alva Olandini y Javier Díaz Orihuela. Su fin primordial era que no solamente las cúpulas de poder fueran las únicas que nominaran las listas de personas candidatas.

Muchos estudiosos de la materia electoral de la República del Perú se debaten entre dejar o no el voto preferente. Uno de ellos, el reconocido politólogo Fernando Tuesta Soldevilla, ferviente retractor de este sistema, quien considera que el mismo debilita el sistema de partidos políticos porque la dinámica entre la candidatura y el partido se ve afectada por la competencia individual y no tanto grupal o partidaria entre candidaturas y su carrera por una curul, esto incluso brinda la posibilidad de que personas se postulen en diferentes partidos en procesos electorales diferentes.

De los 21 partidos que ingresaron al parlamento entre el 2001 y 2011, en 17 ocasiones ingresó el que ocupaba el número uno, 15 veces el número dos, 12 veces el número tres, 7 veces el número cuatro, 9 veces el número cinco, en 4 oportunidades el seis y nueve. El resto, en menos de 3 oportunidades. Es más, los que ocuparon los puestos 14, 15, 17, del 23 al 29 y del 31 al 34 nunca ingresaron. Los únicos que ingresaron, estando en el último lugar de la lista, fueron Martha Chávez, Javier Valle Riestra y Guido Lombardí, personajes altamente conocidos. Ciertamente, conseguir un puesto expectante requiere recursos, redes y contactos con quienes, finalmente, deciden.<sup>111</sup>

Este juego político se mueve entonces, ya no por intereses partidarios, sino por condiciones individuales de las personas candidatas, como por su grado de popularidad, recurso económico, influencias profesionales, sociales o sindicales,

---

110. Fernando Tuesta Soldevilla, "Lo que deja el voto preferencial" Recuperado de: [www.larepublica.pe](http://www.larepublica.pe) (25 de octubre de 2012). Columnistas.

que le dan al aspirante mejores y mayores posibilidades de éxito respecto a otras personas candidatas.

Las ventajas y desventajas de este mecanismo de elección son ampliamente desarrolladas por Bravo<sup>112</sup> que puntualiza de la forma que se explica a continuación.

Las ventajas del voto preferente en Perú muestran que democratiza el sistema de partidos políticos en tanto que mejora la relación elector-elegido al impulsarse diferentes acciones nuevas, por ejemplo, que la confección de las listas de candidaturas tome en cuenta la opinión popular y mejore de esta manera, los mecanismos de consenso y representatividad, además de que el acto mismo implica una responsabilidad compartida entre los partidos y la ciudadanía porque los electores definirán quiénes llegan al Congreso.

Las desventajas que se señalan con respecto al voto preferente son que genera efectos perversos en contra de los partidos, pues debilita este sistema en el país. Una de las razones que permiten esta situación es que las personas candidatas con mayores condiciones económicas tienen, evidentemente, mayor capacidad de inversión en la campaña respecto de aquellas con menores recursos, lo que genera una desigualdad de oportunidades y hasta una elitización de la política. “Propicia una suerte de *patrimonialismo electoral*, ya que no se asegura que los candidatos elegidos sigan la línea del partido al que pertenecen debido a que se sienten dueños de sus votos.”

En el sistema electoral actual, el peso del mandato de aquellos que usan la opción de voto preferente se impone al de los electores que no lo utilizan, generando distorsiones que podrían estar desnaturalizando la voluntad popular.<sup>113</sup>

---

111. Fernando Bravo, Ventajas y desventajas del voto preferencial, sistemas de lista (abierta y cerrada). (CIAE, Congreso de la República de Perú, 2008).

112. Fernando Bravo, 2.

El clientelismo se configura como un efecto de estas elites o liderazgos internos e induce a la generación de ofertas demagógicas y populistas en vez de proposiciones realistas.

Esto es posible gracias al voto preferente, cuyo impacto en un sistema partidista débil, es mayor que en otros más estructurados. Su eliminación, acompañada de otras medidas, no cambiará inmediatamente este panorama, pero sí abrirá un camino más institucional y cerrará otro, empedrado solo de buenas intenciones.<sup>114</sup>

La actualidad de esta discusión y las evidencias que se obtienen de la experiencia peruana, en este caso, reflejan que este sistema se debe evaluar permanentemente con miras a fortalecer los procesos democráticos y la participación real de la ciudadana en la política por medio del ejercicio del sufragio.

En noticia del 26 de abril de 2017 en el sitio web de RPP noticias se indica que el gobierno planteó modificaciones al sistema electoral donde pide eliminar del todo el voto preferente. Este sería el encause de la serie de discusiones antes mencionadas y que se concretarán si este proyecto de reforma político-electoral es, finalmente, aprobada.<sup>115</sup>

Indica el periodista Yohel Cruz, en la misma nota indica:

¿Por qué lo quieren eliminar? Según la ministra de Justicia, Marisol Pérez Tello, “si no se elimina el voto preferencial no se podrá contar con políticos serios y democráticos”. Los críticos de ese sistema argumentan que fomenta una competencia desleal entre los candidatos al Congreso de un mismo partido. Además, dicen que favorece a quienes tienen más dinero para publicitar la propia candidatura, en vez de impulsar las propuestas del partido en conjunto.

---

113. Fernando Tuesta Soldevilla, “Lo que deja el voto preferencial” Recuperado de: [www.larepublica.pe](http://www.larepublica.pe) (25 de octubre de 2012). Columnistas.

114. El caso peruano se puede ejemplificar con el caso Susana Díaz, una vedette y bailarina que en 1995 bajo el partido Movimiento Independiente Agrario ganó un puesto en el Congreso gracias al voto preferente.

### 5.3 República Dominicana

En la primera constitución de la República Dominicana de 1884 se consagró el derecho de la ciudadanía de elegir representación a la presidencia de una lista. El procedimiento consiste en que la persona electora vota a dos de las candidaturas presentadas en una lista, esto es, de alguna manera, la génesis del voto preferente que no se ha formalizado de manera positiva en la legislación electoral en la actualidad, sin embargo, mediante resoluciones y prácticas desde el órgano electoral, se ha establecido el voto preferente como el mecanismo de elección en este país.

Al efecto, en uso de su facultad reglamentaria prevista en la Constitución de la República, la Junta Central Electoral (JCE), mediante las resoluciones números 5/2001 de fecha 02 de julio de 2001, 06/2005 de fecha 29 de agosto de 2005 y 06/2009 de fecha 14 de agosto de 2009, reglamenta lo concerniente a dicha modalidad de votación.<sup>116</sup>

Si bien es cierto las leyes electorales en República Dominicana no mencionan de manera explícita la utilización de dicha modalidad, el órgano electoral sí lo ha reglamentado para su implementación opcional. Esta alternativa no ha tenido la aprobación en muchos sectores, quienes aluden que esa opcionalidad provoca que el proceso dependa de la voluntad de partidos políticos, movimientos o agrupaciones políticas, todo lo que conforma un factor de distracción para los electores.

Quienes detractan señalan como aspectos negativos los siguientes: una minoría podría ser la que determine el orden de elección de personas candidatas, su práctica colabora al clientelismo y la indisciplina partidaria y, finalmente, tiene

---

115. Mendoza Rodríguez, "Voto preferencial en la República Dominicana", *Revista Derecho Electoral*.

mayor ventaja quien tiene más dinero para auspiciar su campaña y obtener la curul legislativa.

Para el 2010 el órgano electoral de la República Dominicana bajo Resolución N. 74/2010, dispuso la eliminación del voto preferente luego de considerar sus efectos negativos para el sistema de partidos y la consecuente afectación a la democracia interna de los mismos:

Entre las razones que fundamentaron la resolución derogatoria, el órgano electoral destacó que la figura de voto preferente era considerada traumática y atentatoria al sistema de partidos políticos, toda vez que recrudece las luchas internas por la nominación de los candidatos. La experiencia dominicana en esta materia fue ilustrada por el Juez Marino Mendoza en una conferencia internacional realizada en San José.<sup>117</sup>

Por otro lado, en nota publicada el 20 de setiembre de 2013, por Omar Alejandro Pérez en el sitio web del Observatorio Político Dominicano<sup>118</sup> se indica que:

La Cámara de Diputados aprobó el Proyecto de Ley del Voto preferente en dos lecturas consecutivas. El hecho ha generado numerosas expectativas y los medios han recogido múltiples opiniones a favor y en contra, mientras surge la interrogante de si el Senado aprobará por igual la pieza legislativa.

Esto quiere decir que las discusiones en República Dominicana acerca del voto preferente no han acabado y hay un grupo fuerte de diputados (muchos que fueron electos de esta manera) que han retomado la implementación a nivel de ley de la República, incluso aplicable a las elecciones de regidores. Hoy en día existe una coyuntura que se debate a favor y en contra del voto preferente, sumado a un Proyecto de Ley de Partidos y una nueva Ley Orgánica Electoral.

---

116. Daniel Zovatto e Ileana Aguilar "Algunas consideraciones sobre el uso del voto preferencial y sus efectos en los sistemas democráticos."

117. Ver en <http://www.opd.org.do/index.php/analisis-partidos-politicos/573-sistema-electoral-y-voto-preferencial-en-republica-dominicana>

## 5.4 Colombia

Regulado a partir de la reforma política de 2003 en Colombia, los partidos o movimientos políticos pueden optar por el mecanismo de voto preferente. Así, los electores son los que eligen la persona candidata de su preferencia entre los nombres que conforman la lista de candidaturas. Con los resultados obtenidos de esta primera selección, las personas elegidas se presentarán al electorado en una nueva lista de manera descendente conforme al número de votos obtenidos.

En las discusiones legislativas para la reforma política de 2003, el voto preferente fue uno de los temas más controvertidos y discutidos en el seno del Congreso. El argumento de fondo de los críticos al voto preferente señalaba que su implementación podría terminar en la llamada *operación avispa*<sup>119</sup> al interno de los partidos. Finalmente, el voto preferente se aprobó con la característica de que es opcional para los partidos políticos o agrupaciones:

La decisión sobre el voto preferente dependerá exclusivamente del partido al momento de la inscripción, que resolverá si su lista se presenta bloqueada o si, por el contrario, tendrá voto preferente. Esto llevará a que el elector reciba unas tarjetas electorales con una serie de listas de los partidos y movimientos, unas con voto preferente y otras no y muy seguramente las equivocaciones serán mayores, lo que en últimas no le permitirá al ciudadano ejercer con eficiencia su derecho al sufragio. Esa dificultad puede explicar, entre otras, el número considerablemente alto de votos nulos que, por ejemplo, en la elección del Senado de 2006 ascendió a 1.212.004 y en 2010 casi alcanza el millón y medio de votos.<sup>120</sup>

---

118. En Colombia se menciona “la operación avispa” como aquella situación en donde anterior a la reforma los partidos y movimientos políticos avalaban múltiples listas a las corporaciones públicas de elección popular, esa presentación de varias listas les permitía a dichas agrupaciones obtener mayor cantidad de curules, con la consecuencia de agravar el fraccionamiento, la personalización de la candidatura y la indisciplina característica de los partidos políticos, según lo menciona Pedro Vanegas Gil (2010).

119. Pedro Pablo Vanegas Gil, “La forma de la candidatura y personalización de la política”, *Revista de la Universidad Externado de Colombia*, (Facultad de Finanzas, Gobierno y Relaciones Internacionales, XIV Promoción, 2010).

Para algunos estudiosos este reciente sistema supone un claro indicador de que los partidos políticos están debilitados:

La aplicación de la Reforma Política en las elecciones legislativas de 2006 ha producido transformaciones trascendentales en el sistema de partidos en la Cámara de Representantes: en primer lugar, este ha sido objeto de un considerable proceso de agrupación y depuración; en segundo término, ha surgido una diferenciación entre las organizaciones políticas con representación en la Cámara en torno a la conservación o pérdida de su personería jurídica y, por último, la introducción del voto preferente opcional –así como su predominio en los comicios legislativos de 2006 – se ha constituido en un indicador de las dificultades que atraviesan la mayoría de los partidos para actuar disciplinadamente y conformar identidades ideológicas propias.<sup>121</sup>

Las ventajas y desventajas que en esta Nación se señalan para el voto preferente se mostrarán en los párrafos siguientes. Respecto a las ventajas se puntualiza que existe mayor interacción del electorado con las personas que eligieron y, por ende, mayor compromiso de la persona candidata con sus electores, lo que provoca un mayor interés de la ciudadanía porque el sistema les permite involucrarse en las decisiones importantes del partido o movimiento político, asumiendo mayores niveles de responsabilidad en la toma de decisiones políticas y restando, consecuentemente, la dependencia de un partido político.

En el mismo orden de ideas se ha aplaudido el sistema, porque se ha demostrado que hay una mayoría de partidos políticos que han adoptado el sistema de listas con voto preferente, ya que esto implica tener más legitimidad en su votación: “de las veinte listas que se presentaron en 2006 para el Senado, catorce utilizaron el voto preferente, mientras que, en 2010, de las catorce listas solo una fue sin voto preferente.”<sup>122</sup>

---

120. Fernando Giraldo, y José Daniel López. “El comportamiento electoral y de partidos en los comicios para Cámara de Representantes de 2002 y 2006: un estudio comparado desde la Reforma Política”, *Colombia Internacional*, núm. 64, julio-diciembre, 2006, 122-1532006.

121. Vanegas Gil, “La forma de la candidatura y personalización de la política.”

Sobre las desventajas sus contrarios se posicionan desde el argumento de que el voto preferente genera el fraccionamiento de los partidos políticos, baja el nivel de representatividad de los mismos como producto del aumento significativo de votos nulos en las elecciones.

Otro punto en discusión es la complejidad del uso de los *tarjetones* (boletas electorales), ya que puede resultar confuso y de difícil comprensión para los electores, para los miembros de mesa y, finalmente, quienes hacen el escrutinio final, porque, en primer lugar, se tienen que determinar si su partido o movimiento o no por mecanismo de voto preferente y en los casos en los que sí lo hizo, deberá señalar la candidatura de su preferencia.<sup>123</sup>

El comportamiento electoral colombiano de los partidos políticos muestra su preferencia por el voto preferente: tanto en las elecciones de 2006 como en las de 2010, el 85 % de las candidaturas presentadas a las personas electoras fue mediante el sistema de voto preferente.<sup>124</sup>

Giraldo y López<sup>125</sup> (2006) mencionan tres fenómenos que se han decantado a nivel país, a partir de un estudio comparativo de los resultados electorales de la Cámara de Representantes en 2002 y 2006 en Colombia, a saber:

- 1) Agrupación y depuración del sistema de partidos en la Cámara de Representantes: existió una reducción considerable en la que se pasó de 40 organizaciones políticas en 2002 a 23 colectividades para 2006, es decir, se redujo en un 41.03 % “se puede afirmar que la Reforma Política consiguió uno de sus cometidos básicos, consistente en reducir sustancialmente el número de partidos con representación parlamentaria.”
- 2) Los partidos sin personería jurídica en la Cámara de Representantes.
- 3) El predominio del voto preferente opcional en las elecciones para la Cámara de Representantes de 2006 y sus efectos en el actual sistema de partidos.

---

122. Vanegas Gil, “La forma de la candidatura y personalización de la política.”

123. Vanegas Gil, “La forma de la candidatura y personalización de la política.”

124. Fernando Giraldo, y José Daniel López. “El comportamiento electoral y de partidos en los comicios para Cámara de Representantes de 2002 y 2006: un estudio comparado desde la Reforma Política.”

Para el año 2017 y luego de la posibilidad de una reforma electoral, propuesta por el recién Acuerdo de Paz, se ha propuesto retornar a las listas cerradas para la elección de congresistas, personas diputadas y concejales. Quienes detractan el voto preferente indican que esta modalidad resquebrajó la solidez de los partidos políticos, desmejoró su democracia interna, aumentó los costos de campaña y agudizó la corrupción.<sup>126</sup>

## **5.5 El Salvador**

Bajo sentencia sobre proceso de inconstitucionalidad número 61-2009 del 29 de julio de 2010 la Sala Constitucional de El Salvador por primera vez indicó que el sistema de lista cerrada y bloqueada coarta la libertad del voto, ya que la persona electoral votaría por unos signos partidarios que le ofrece una papeleta, pero que ignora quiénes son las personas detrás de esos signos, por ende, su voto no era libre ni directo.

Antes de esta decisión, la forma de asignar los escaños era lo que dictaminaba el Código Electoral aprobado el 14 de diciembre de 1992, mediante decreto Legislativo n.417 y publicado en el Diario Oficial n 16 tomo 318 del 25 de enero de 1993. En el mismo se expresaba dentro de las formas de votación: el sistema de distribución de escaños legislativo de representación proporcional de listas cerradas y bloqueadas, a través del método de Hare por cociente y residuos mayores.

De esta manera, la sentencia 61-2009 declaró inconstitucional los artículos 215 inciso 2 núm.5, 262 inciso 6, 239 inciso 1) y otros del Código Electoral. Esta inconstitucionalidad impuso la posibilidad de las candidaturas independientes y, a

---

125. <http://www.vanguardia.com/opinion/editorial/397623-listas-cerradas-listas-de-voto-preferente>

la vez, eliminó el sistema de listas cerradas y bloqueadas, alegando la afectación al derecho del voto libre.

Tres años después, el 25 de julio de 2013, mediante Decreto Legislativo n.413 publicado en Diario Oficial n. 138 tomo 400, se decretó un nuevo Código Electoral que incorpora ya de forma plena los cambios. El artículo 186 inciso quinto punto e) de ese cuerpo legal plantea:

Cuando se trate de planillas de los partidos políticos o coaliciones, se imprimirá la fotografía y el nombre de cada uno de los candidatos o candidatas, en el orden en que fueron propuestos por sus respectivos partidos o coaliciones, con un espacio para que el ciudadano pueda marcar, si así lo desea, el candidato o candidata a quien le otorga preferencia.

De este modo, se formalizó en un cuerpo legal estas nuevas reglas con opiniones tanto favorables como adversas:

Así, El Salvador utilizó listas cerradas y bloqueadas en las elecciones para diputaciones a la Asamblea Legislativa en 2009, listas cerradas y desbloqueadas en 2012 y listas abiertas en 2015. A esto debe agregarse que estas dos últimas reformas fueron producto de sentencias judiciales.<sup>127</sup>

En el artículo académico *Voto preferente en El Salvador: Lecciones aprendidas* de Alba Araujo Serrano (2017)<sup>128</sup>, exponen las consecuencias que ha tenido la implementación de esa reforma en el ordenamiento jurídico salvadoreño.

La autora señala:

Es claro que el voto preferente propició una sensación de empoderamiento en los electores salvadoreños, quienes ahora se hallan en la capacidad de premiar o castigar a sus representantes individualmente por lo que puede concluirse, desde este cariz, que esta modalidad aporta más cercanía y satisfacción a los votantes.

---

126. Jacobo Cruz Sosa, "Experiencias de listas abiertas en El Salvador." *Revista Derecho Electoral* (Primer Semestre 2018).

127. Alba Cristina Araujo Serrano, "Voto preferente en El Salvador: Lecciones aprendidas", *Revista Derecho Electoral*, primer semestre 2017.

Luego rescata que a pesar de esta primera impresión algunos juristas consideran que el voto preferente ha encarecido el proceso electoral, la unidad de los partidos políticos, genera inequidad y no mejora la representatividad.

Por otra parte, Cruz Sosa (2018)<sup>129</sup> indica que la problemática de la situación salvadoreña se da debido a de que estos procesos de reformas hubiesen nacido de sentencias judiciales y no propiamente en un proceso consultado y discutido con los principales actores políticos del país y, por esto, el sistema presenta incoherencias. El autor termina con una frase importante: “Para futuras reformas al sistema electoral, El Salvador debe realizar debates entre los diversos actores políticos del país y plantearse la principal pregunta ¿Qué se quiere mejorar?”

---

128. Cruz Sosa, “Experiencias de listas abiertas en El Salvador.”

### **SECCIÓN III: Efectos no deseados del voto preferente**

Como se mencionó en líneas anteriores, la decisión sobre poner en funcionamiento el voto preferente, se instala en el movimiento de los hilos conductuales del sistema electoral y, por ende, el sistema de relaciones de instituciones políticas que impacta de manera directa diversos puntos de la política, esenciales para un sistema completo y efectivo. Los efectos que puede tener la implementación del voto preferente son diversos, según Brenes y Matarrita:<sup>130</sup>

Encarecimiento de los procesos electorales [...] no implica mayor o mejor representatividad [...] debilitamiento de la institucionalidad partidaria [...] atomización parlamentaria [...] personalización de la política [...] demanda mayor pericia de los electores [...] instaure una logística electoral agravada [...] confrontación con la equidad de género.

**1. Efectos en la economía política.** Elevación de los costos de los procesos electorales. Al ser un proceso electoral en el que cada persona candidata debe velar por sus propios votos, más que por el voto por el partido político que presenta su lista, la dinámica favorecerá a quienes tengan mejores condiciones económicas para sobrellevar su propia campaña. Esta situación presenta un comportamiento político partidario particular, pues se podría afirmar que cada candidatura se convierte, en sí misma, en un proceso electoral particular, más que en un proceso o candidatura inmersa o representativa de un partido político inscrito. Una posible consecuencia de estas actuaciones es que la repartición de la deuda política no pueda solventar los gastos de cada candidatura por lo que estas se verían obligadas a buscar su propio financiamiento, generándose así, nuevos

---

129. Luis Diego Brenes y Mario Andrés Matarrita, "Efectos colaterales del voto preferente."

compromisos político-económicos. Todo esto encarece el proceso electoral, no solo respecto de sí mismo, sino respecto de las otras formas de campaña posibles.

**2. Punto de discusión.** Como que en este punto la discusión de fondo versa sobre el encarecimiento de las campañas electorales debido a la proliferación de las mismas en *mini campañas*, se considera que este efecto no deseado se relativiza cuando se identifican formas para acceder a medios de comunicación y a diferentes poblaciones de la sociedad, con el apoyo del Estado. Por ejemplo, el acceso a Internet ha permitido, como se demostró en la campaña electoral del 2014 y del 2018, una comunicación fluida y constante de las candidaturas con la ciudadanía por medio de las redes sociales virtuales, lo que no genera gastos tan excesivos como si se dieran por medios de comunicación masiva tradicional. Por otra parte, el impulso de la franja electoral por medio del uso democrático del espectro electromagnético, permitirá eliminar este tipo de compromisos y gastos excesivos de las campañas que siempre han favorecido a los partidos políticos con mayor solvencia económica. Lo que podría, eventualmente, tener un impacto de implantarse el voto preferente.

Una ventaja adicional del régimen de franja es que permite el abaratamiento del costo global de las campañas políticas en los países ya que [...] los partidos políticos consumen una gran porción de sus gastos en las pautas publicitarias de cara a la difusión de mensajes, propuestas y al posicionamiento de sus *marcas* de frente al electorado.<sup>131</sup>

**2. Efecto en el sistema electoral: no es garante de mejor representatividad.** A pesar de que podría generarse una mayor cercanía entre el pueblo y entre quienes ostentan una candidatura, hay un impedimento constitucional para las candidaturas independientes, ya que en la Carta Magna en el artículo 98 se reconoce que es el monopolio de los partidos políticos el medio por

---

130. Mario Andrés Matarrita, "Franjas electorales: una variable en la ecuación democrática". *Revista Digital de Derecho Electoral*, (Tribunal Supremo de Elecciones, N°17, primer semestre, 2014).

el cual se puede acceder al gobierno en cargos públicos (Sala Constitucional, Voto 456-2007).

Quienes detractan sobre el voto preferente señalan que las personas electas bajo esta modalidad, no necesariamente llegan a comportarse de manera eficiente, responsable y bajo el mandato democrático que le otorgó la ciudadanía, más si se analiza para el caso de Costa Rica, que el sistema no permite la revocatoria de mandato, ni hay institutos efectivos de *accountability* (rendición de cuentas) y los diputados y diputadas, una vez electos, pueden renunciar a su propio partido.

En este sentido, mencionan Brenes y Matarrita:

El voto preferente pareciera ostentar una falsa, pero atractiva careta. Su implementación resulta tentadora en tanto fortalece la capacidad de escogencia del votante lo que implícitamente sugiere empoderamiento ciudadano y apertura democrática.

Deviene imperativo un abordaje del tema a sangre fría y que como punto de partida elimine la falsa dicotomía que se quiere crear entre ciudadanía y partidos políticos, parte del lamentable discurso de antipolítica (Román, 2012) y en el cual también se quiere enmarcar al voto preferente.<sup>132</sup>

**Punto de discusión:** las críticas señaladas responden a problemas en los mecanismos de control del proceso, así como de los representantes, más que al sistema mismo de elección de las candidaturas. Las responsabilidades sobre las actuaciones públicas son personales, pero también es responsabilidad de los Estados regularlas mediante mecanismos que limiten la posibilidad de obrar irregularmente, como sucedió en Costa Rica, luego de los escándalos sobre corrupción y la consecuente aprobación de la Ley 8422 Contra la Corrupción y el Enriquecimiento Ilícito en la Función Pública del 29 de octubre del 2004, por citar un ejemplo: la rendición de cuentas es una responsabilidad personal y ética de cada

---

131. Luis Diego Brenes y Mario Andrés Matarrita, "Efectos colaterales del voto preferente", 58.

persona funcionaria y también de la ciudadanía y de los medios de comunicación, para que estén atentos a vigilar el manejo de los fondos públicos, consecuentemente, no se le puede trasladar esta responsabilidad personal y de ordenamiento jurídico a un mecanismo de elección como el voto preferente.

**3. Efecto en los partidos políticos: debilitamiento de su institucionalidad.** La dinámica del voto preferente puede crear condiciones de alejamiento de una candidatura respecto de las estructuras de mando del partido. Esto es posible porque la persona candidata no le deberá su puesto al partido político que lo representa, sino más bien a los votantes que lo eligieron, resquebrando de alguna manera las estructuras internas de los partidos. Un efecto colateral que se desprende de esta relación entre las cúpulas de poder de los partidos y las candidaturas que representan más a la ciudadanía, es que cuando el partido desee armonizar una agenda de gobierno, en el caso de la Asamblea Legislativa, por ejemplo, la lejanía entre ambos (diputado y partido político) da pie al transfuguismo político “en la que un representante debidamente elegido para un cargo de representación popular, disiente de la dirección de sus partidos, abandona el grupo político por el que accedió o es expulsado del mismo sin renunciar, por esto, a su escaño.”<sup>133</sup>

Como los partidos políticos son fundamento de la democracia y si esta modalidad implica que son las personas candidatas los que van a pelear de manera más individualizada por una cúpula, podría implicar que los partidos se conviertan en maquinarias o etiquetas al servicio de las candidaturas para acceder a los cargos de elección popular.<sup>134</sup>

---

132. Rodríguez Blanco, citado por Luis Diego Brenes y Mario Andrés Matarrita, “Efectos colaterales del voto preferente.”

133. Luis Diego Brenes y Mario Andrés Matarrita, “Efectos colaterales del voto preferente.”

**Punto de discusión:** el deterioro de los partidos no proviene de la existencia del voto preferente. Por otra parte, el transfuguismo político es una práctica permitida por nuestro ordenamiento jurídico y este es el que se debe modificar para que las personas que se han elegido mediante el voto popular, por el mecanismo que se aplique, puedan representar a quienes los han elegido.

**4. Efecto en la gobernabilidad: Bifurcación parlamentaria:** en el mismo sentido del anterior, se señalan por las personas que detractan este sistema que un efecto posible es la desvinculación entre personas electas/partido político y la consecuente ruptura de la línea partidaria que desee implantar la agrupación política en la agenda parlamentaria. Estos movimientos disonantes podrían hacer que la toma de decisiones en la legislatura se vea obstruida, lo que amenaza la función de gobernar. Otro punto de fondo para quienes no aspiran por este sistema, es la posibilidad de la emergencia de un fuerte pluripartidismo que podría ser un freno, nuevamente, para la toma de decisiones y el buen porvenir en la construcción legislativa.

**Punto de discusión:** La capacidad de una mayor representación popular directa en los espacios de toma de decisiones como el parlamento, habla de una democracia más pura, en tanto sea más representativa, plural e incluyente. La dinámica legislativa se podría ver nutrida de nuevas formas de pensamiento, nuevos diálogos. Las diversidades de las agrupaciones representadas, promoverían la búsqueda de consensos permanentes y con esto la práctica de una política más móvil, participativa y con la voz de la ciudadanía representada de una forma más directa y presente en el diálogo.

El interés general está en perpetua determinación en el proceso de confrontación argumentativa de una democracia que discute.

Grupos de presión y partidos cumplen importantes funciones. Los primeros articulan demandas específicas de sectores sociales; los segundos, combinan y simplifican esas demandas, facilitando su presentación ante las instituciones.

De esto se trata la democracia representativa, de representar intereses que no se pueden presentar en conjunto, dada su diversidad y número.

Nuestros partidos han perdido la capacidad de integrar programáticamente la pluralidad social, un síntoma es la aparición de partidos temáticos que no dan respuestas generales y se comportan como grupos de presión expresando solo intereses sectoriales.

Bienvenidos los nuevos partidos si logran construir bases sociales, expresar variados intereses y ofrecer soluciones generales. Esta nueva dinámica implicaría mejor canalización de demandas y cohesión programática.<sup>135</sup>

## **5. Efecto en la campaña: surgimiento de un nuevo “caudillismo”:** en esta línea

señalan los autores:

Como se ha sugerido anteriormente, la inclusión del voto preferente plantea un escenario en el que los candidatos y no ya los partidos políticos, juegan un rol trascendental en las contiendas electorales. Bajo esta óptica, al hacer política, el *yo* sustituye al *nosotros* y la anteposición de los intereses personales está a la orden del día.

Históricamente en la región latinoamericana, la sombra del caudillismo ha resultado una afrenta directa a la instauración y expansión democrática. La figura preponderante del caudillo concentraba, en él y para él, las principales cuotas de poder; su figura, lejos de acatar *líneas de partido*, se imponía de manera categórica en el ejercicio de las potestades popularmente reconocidas. Los representantes elegidos vía voto preferente dado su esfuerzo personal, para conseguir la victoria en las elecciones, eventualmente podrían llegar a sentirse dueños del asiento que ocupan. Su lucha en solitario –pensarán ellos– es salvoconducto suficiente para un ejercicio independiente del poder y, ante esto, la democracia se encuentra en jaque.<sup>136</sup>

**Punto de discusión:** el caudillismo es una forma de representación política que penetró profundamente las dinámicas político-sociales del S. XX con consecuencias embarazosas para la democracia. Contrario a este proceso, en la actualidad, la canalización de las demandas ciudadanas se realiza por medio de

---

134. Constantino Urcuyo, *Partidos y Lucha Política*. (URUK Editores, San José, Costa Rica, 2013), 109-110.

135. Luis Diego Brenes y Mario Andrés Matarrita, “Efectos colaterales del voto preferente.”

los partidos políticos, pero la representación política ha trasladado la canalización de las demandas ciudadanas a diferentes partidos políticos en un mismo acto de ejercicio del sufragio individual, es decir, la agenda política individual se puede representar por diferentes partidos políticos con lo que se fragmenta la representación, a la vez, que se individualiza en la persona candidata la satisfacción de la demanda. La fragmentación de interés y la individualización de la representación temática de partidos, tiende a la fragmentación del voto en el sufragio y a la emergencia de liderazgos temáticos, más que a liderazgos caudillistas. Esta tendencia podría ir de la mano con una modalidad de voto preferente.

**6. Efecto en el ejercicio del voto: dificultad de comprensión para los electores:** el voto preferente implica más candidaturas en pugna por poder, cada una de las cuales requerirá del uso de los medios de comunicación para publicitar sus ideas y conseguir votos, lo que implicaría un mayor tiempo del uso de espacio publicitarios en los medios y consecuentemente, la saturación del electorado por el bombardeo mediático de la campaña política. Además, señalan que las boletas electorales podrían contener gran cantidad de información, lo que complica el ejercicio del voto, sobre todo para poblaciones con algún tipo de discapacidad o con grados de comprensión menores.

**Punto de discusión:** la saturación para el electorado como consecuencia de un eventual bombardeo durante la campaña electoral, es una consecuencia de la ausencia de regulación en el uso de los medios de comunicación. Por otra parte, la dificultad para comprender una boleta con mucha información para algunas poblaciones, es más un problema de diseño gráfico que una situación estructural del proceso de elección. La elaboración de boletas no amigables no es un problema

de fondo para arremeter contra el voto preferente ya que se puede resolver con procesos efectivos de capacitación.

**7. Efectos en el proceso electoral: complejiza la administración electoral:** la dinámica que impone el voto preferente complejiza todas las fases del proceso electoral, ya que implica el uso de una mayor cantidad de recursos, materiales y personal, por parte del órgano electoral.

**Punto de discusión:** un órgano electoral consolidado y efectivo, puede sobrellevar procesos complejos, no solo por la agilidad de los funcionarios, sino por la costumbre de manejos de tiempo y materiales.

**8. Obstaculizador de la equidad de género.** La implementación del voto preferente implica que la persona electora elegirá a la candidatura de su preferencia sin que medien criterios de paridad por género. Una consecuencia de esto es que el resultado final de la elección podría presentar un cuerpo dominado por hombres o viceversa.

**Punto de discusión:** para evitar un efecto negativo del voto preferente en la equidad de género, basta con que se regule la fórmula de asignación de los escaños, además, que la conciencia de género no solo se logra a través de mecanismos directos de inclusión, como las *cuotas de género*, sino también por procesos educativos sistemáticos y cambios culturales, de manera que, al aplicar ambos mecanismos formales y de formación, es posible solventar un eventual problema de paridad.

#### **SECCIÓN IV: Posición del Tribunal Supremo de Elecciones en la actualidad**

Mediante voto 7548-E9-2012, el TSE resuelve la acción interpuesta por el señor Esteban Quirós Salazar mediante la cual solicita autorización al TSE para recolectar las firmas necesarias para realizar un referéndum de la ciudadanía con

el objetivo de incluir el voto preferente y modificar, de esta manera, el Código Electoral vigente. El recurrente fundamenta su petición con base en los siguientes dos argumentos: aumento del abstencionismo en las elecciones nacionales y el descontento popular, situación que puede ser motivada por el hecho de ejercer el voto frente a listas predeterminadas por los partidos políticos. Sostiene que surge una necesidad de dotar a la ciudadanía de un poder directo para elegir a sus gobernantes y perfeccionar con esto la democracia. Adicionalmente, el impulso en esta participación ciudadana revertiría el estado pasivo en que se encuentra la ciudadanía costarricense y se aumentaría el control de la ciudadanía sobre aquellas personas que ejercerán poder de forma temporal.

El objeto, finalmente, sería modificar los numerales contenidos en el capítulo VI de la Sección II del Título IV del Código Electoral con el objeto de modificar el sistema actual de lista bloqueada y cerrada a uno de lista no bloqueada, pero cerrada y suprimir el subcociente como barrera o umbral electoral (número mínimo de votos sin el cual es imposible obtener representación) como sistema en la adjudicación de plazas.

En ese voto el TSE emitió un criterio respecto del voto preferente: entre otros puntos mencionan que dichos motivos y contenidos del proyecto ya se habían propuesto alrededor del año 2001 en el texto propuesto del Código Electoral.

En dicha propuesta se planteaban algunas innovaciones en la normativa electoral que producirían cambios en el quehacer de los partidos políticos, la participación ciudadana y, en general, en el proceso electoral: como temas innovadores destacaron, entre otros, el voto preferente y la eliminación del subcociente.

Respecto al voto preferente se refirieron de manera especial iniciando con las pretensiones sobre el mismo como: brindarle al elector la posibilidad de escoger, de entre la lista del partido de su preferencia, hasta dos candidaturas para los cargos de diputado, regidor y concejal de distrito, de modo que en la adjudicación de esos puestos se iba a dar una ruptura del sistema tradicional de elección por lista bloqueada, por lo que esta se reordenaría de acuerdo con los votos preferentes obtenidos por cada candidatura.

En ese momento las propuestas planteadas para dicho código no fueron aprobadas en la Asamblea Legislativa, así también como los proyectos posteriores que se presentaron en corriente legislativa, el TSE tomó la decisión sobre el voto preferente, es siempre un asunto propio de política legislativa y no del TSE.

Siguiendo con este voto, a pesar que el TSE que no era su competencia resolver esta cuestión, se tomaron la tarea de presentar tanto los efectos positivos como negativos de ese instituto, con el fin de que los ponderen políticamente las personas diputadas.

De lo expuesto se realiza el siguiente cuadro:

<b>Ventajas</b>	<b>Desventajas</b>
Las listas bloqueadas y cerradas niegan al electorado la posibilidad de elegir entre las candidaturas presentadas por los partidos políticos a contrario del Voto Preferente.	Se ha comprobado que en la práctica esa modalidad prolonga e intensifica la lucha interna en los partidos políticos, debido a que cada candidatura debe competir no solo con los partidos rivales, sino también contra sus propios acompañantes de papeleta.
Esto puede generar rigidez en la disciplina parlamentaria, alienación de las diputaciones respecto a sus electores y escasa sensación de responsabilidad política, contrario al voto preferente.	Esto debilita la disciplina interna de los partidos, genera cacicazgos y encarece el costo de las campañas, tornando más oneroso el acceso de la ciudadanía a las candidaturas.
El mecanismo del voto preferente tiene la virtud de favorecer relaciones más directas y regulares de las diputaciones con sus electores, a la vez, que favorece mayores niveles de democracia interna en las agrupaciones partidarias.	Dicho modelo de elección debilita sensiblemente la aplicación del mecanismo de acción afirmativa por género, sean cuotas o paridad.

(Ver sesión n.º 058-2011, artículo décimo primero, celebrada por este Tribunal el 16 de junio de 2011).

También plantea como una de las críticas al voto preferente, que dicho modelo de elección debilita sensiblemente la aplicación del mecanismo de acción afirmativa por género, sean cuotas o paridad. Por esto, ha advertido sobre la necesidad de que en las propuestas de voto preferente se adicione un mecanismo que lo concilie con el principio de paridad de género “como sería, por ejemplo, la regla de que el electorado, al momento de escoger preferentemente dos nombres de la nómina partidaria, deberá hacerlo por uno de cada sexo, en cuyo defecto, su voto se imputará a la lista como un todo, respetando el orden trenzado de esta” (ibid.).

Finalmente, en cuanto al tema de la supresión del umbral, ha referido lo siguiente:

La barrera legal constituye un obstáculo electoral para el ascenso de partidos políticos pequeños en quehacer diario de la vida política nacional. La mayoría de sistemas electorales contemplan alguna barrera o umbral, con el fin de evitar el excesivo fraccionamiento del sistema de partidos, así como la sobre-representación de partidos con votaciones ínfimas. Por ejemplo, en Alemania el umbral corresponde al 5 % de la votación general, en Liechtenstein se requiere el 8 %, mientras que en Turquía el 10 %. Por otra parte, el umbral en República Dominicana y en Honduras es del 2 %, en El Salvador es del 3 %, mientras que, en Nicaragua, Guatemala y Panamá, es del 4 %. La legislación costarricense es singular, pues no establece un porcentaje fijo de votos como umbral, sino que lo fija el subcociente. Esto genera que la barrera o umbral se adapte de provincia en provincia, de acuerdo con la votación recibida y el número de escaños legislativos en juego dentro de cada una de ellas. Por este motivo el umbral legal oscila según la elección y la provincia que se trate, por ejemplo, en las últimas cuatro elecciones ha correspondido a aproximadamente un 2,3 % en el caso de San José y un 12,5 % en los casos de Limón o de Guanacaste. En promedio, la barrera o umbral electoral en Costa Rica tiende a ser alto, salvo en el caso de San José, debido a la escasa cantidad de escaños legislativos que se reparten en las restantes provincias. Cabe señalar que el umbral electoral es uno de los ocho elementos que componen el sistema electoral en sentido estricto y que sus efectos dependen de la interacción con los otros elementos del sistema, en particular, la magnitud de las circunscripciones, es decir, de cantidad de puestos elegibles en cada provincia. Debido a que las magnitudes de nuestras provincias son medias o bajas, hecha la salvedad de San José, la influencia del umbral electoral no es muy significativa para efectos de la proporcionalidad entre el porcentaje de votos y el porcentaje de escaños obtenidos por cada partido. En síntesis, de suprimirse el umbral electoral es de esperar que más partidos puedan acceder a la Asamblea Legislativa, lo que, en principio, podría favorecer la representatividad en su composición, pero, también, existe la posibilidad ya mencionada de la sobre-representación de partidos con votaciones ínfimas, en demérito, paradójicamente, del mismo principio de proporcionalidad (ver en ese sentido oficios TSE-1690-2011 del 16 de junio de 2011 y TSE 2759-2011 del 16 de setiembre de 2011, remitidos a la Comisión Especial de Reformas Electorales con motivo de las consultas efectuadas a este Tribunal sobre los proyectos que se tramitan en: Exp. n.º17.788, Reforma a los artículos 199,223,204,205 y creación de un artículo 201 bis del Código Electoral y Exp. n.º18.095 Reforma de los artículos 205, 207 y 208 del Código Electoral, respectivamente).

## CAPÍTULO VI: CONCLUSIONES

1. Si la ciudadanía cumple y respeta la ley al amparo del *opinio juris sive necessitatis* (obligación de cumplir un deber jurídico) o simplemente *opinio juris* (deber jurídico) hay una intención subjetiva de comprometerse. La creencia de que la acción de sometimiento a la ley se lleva a cabo porque es una obligación jurídica, es propia del ejercicio de un poder legítimo, que justifica poder mandar en un derecho y hace de la obediencia, un deber.
2. La legitimación de la democracia se sustenta en el supuesto de que la comunidad ha aceptado el acto electoral como bueno para consolidar la democracia y la voluntad que media entre el derecho político del individuo y el ejercicio del sufragio, convierte al primero en acto ético político y que, en virtud del *opinio juris sive necessitatis* (obligación de cumplir un deber jurídico o intención subjetiva de comprometerse) hay una auto exigencia moral y una conciencia de los deberes de la ciudadanía, diferentes a los de la esfera privada, que en principio, impulsa a cada individuo a participar activamente en el Estado y en la vida pública.
3. La democracia descansa en los supuestos de la participación y la responsabilidad y el sufragio es la condición necesaria para la primera. Ambos supuestos son, a la vez, un deber, no coactivo, que responde a la voluntad individual como acto social solidario con la *polis*, para generar la relación ciudadanía/Estado mediada por derechos y deberes entre los dos. Ambos velan por el interés común, el Estado por delegación y a la ciudadanía a través de su participación.

4. La coyuntura política electoral costarricense con que se despide el siglo XX y se abraza el siglo XXI, incide directamente en la necesidad de modificar las pautas electorales que nos regían hasta el momento con el antiguo Código Electoral de 1953, mismo que ya no estaba acorde con las necesidades de la ciudadanía ni a su nuevo comportamiento político electoral caracterizado por la caída abrupta de la participación electoral, la desafección hacia los partidos políticos y el distanciamiento entre gobernantes y ciudadanía.
5. En el año 1996 se reformó gran parte del cuerpo normativo electoral costarricense, se incorporaron aspectos relevantes y se les dio armonía a los temas del financiamiento y control de los partidos políticos. Hay una reconfiguración de las fuerzas políticas y su relación con la ciudadanía cuando en las elecciones de 1998 se incrementó el abstencionismo en porcentajes nunca antes vistos: pasó de un 20 % histórico a un 32 %. Este hecho le muestra a la administración electoral la necesidad de analizar sistemáticamente la pertinencia del código electoral vigente y sus reformas, para mejorar los mecanismos de representatividad y participación ciudadana.
6. El proceso de estudio y análisis que inició el TSE con miras a modificar la normativa electoral existente, involucra a un Comité de Notables y al IIDH-CAPEL quienes desarrollan, además, una consulta ciudadana sobre las reformas y propuestas. Finalmente, resulta un documento de proyecto de Código Electoral que se envió a la Asamblea Legislativa en el año 2001. Este incluía, entre otras, las siguientes reformas: a) voto preferente con el que pretende cambiar el modelo de la lista bloqueada y cerrada imperante, apostando a mejorar los niveles de representatividad, b) inscripción de candidaturas municipales independientes, a modo de romper la estructura rígida

ostentada por el monopolio de partidos políticos y c) eliminación de la barrera del subcociente para favorecer con esto el pluralismo y la representatividad política de una mayor cantidad de partidos, en especial los minoritarios.

7. Para el periodo 2002-2006 el panorama anteriormente descrito empeoró al cambiar nuevamente el escenario político nacional, de los cuales, para efectos de este estudio, se destacan los siguientes:

a) La corrupción se hace manifiesta en todas las esferas de poder de la administración pública y se instala en la misma, sin importar diferencia partidaria. El alcance del cuestionamiento a la transparencia del ejercicio de la función pública, inició con los expresidentes y se extendió a los diferentes puestos de la administración, cruzó desde el más alto puesto de mando público hasta llegar a los de menor jerarquía del ejercicio de la función pública, evidenciando una red de corrupción inimaginada por la ciudadanía. Se procesan judicialmente a tres expresidentes de la República: Rafael Ángel Calderón Fournier, Miguel Ángel Rodríguez Echeverría, ambos del PUSC y se cuestiona a José María Figueres Olsen del PLN. Estos hechos provocaron una seria crisis de legitimidad del sistema político y de partidos en Costa Rica.

b) La administración Abel Pacheco de la Espriella enfrentó una situación política y económica muy compleja que tenía dividida a la ciudadanía en general y a cada uno de los sectores. El punto que marcó esta escisión ciudadana y la consecuente hegemonía estatal giraba en torno a la aprobación o no del TLC. Frente a esta situación el gobierno de turno fue muy indeciso e instaló en la ciudadanía una percepción de ingobernabilidad y apareció la necesidad de reactivar el Estado por la

incapacidad demostrada para tomar decisiones; todo lo que culminó con la sensación generalizada de ingobernabilidad.

c) Se rompió el bipartidismo histórico como resultado del enfrentamiento entre Óscar Arias Sánchez del PLN y Ottón Solís Fallas del PAC y se consolidó esta última como la mayor fuerza de oposición al gobierno en la Asamblea Legislativa. El nuevo escenario político plantea la necesidad de tomar en cuenta nuevos interlocutores en el proceso de reforma electoral.

8. Para el año 2009 se concretaron los procesos de reforma electoral y surgió un nuevo Código Electoral que incluye temas innovadores como: equidad y género (paridad y alternancia), la restructuración del TSE, el amparo electoral, auditorías y capacitaciones, el fondo general de elecciones, el régimen de las juntas, la prohibición absoluta de las donaciones de personas jurídicas y extranjeras, eliminación del tope de las donaciones nacionales, la comprobación de los gastos ante el TSE, contribución estatal para las elecciones municipales, el voto extranjero y la validez y nulidad del voto. Sin embargo, se rechazaron las propuestas más atrevidas del proyecto del TSE, a saber: voto preferente, candidaturas independientes a nivel municipal y la eliminación de la barrera del subcociente. En años venideros, el TSE cambió su postura inicial y hoy por hoy avalan que dichas modificaciones no se aprobaran.

9. El voto preferente se reconoce como aquel mediante el cual las personas electoras pueden marcar su preferencia entre las candidaturas presentadas por los diferentes partidos políticos, ya sea al indicar solo las personas candidatas de su preferencia o en otros, puede incluso determinar el orden de las listas. Existe tanto el voto preferente de lista abierta que es aquel en el que el

electorado puede elegir a sus candidaturas dentro de las diferentes posibilidades que ofrecen los partidos políticos; como el de lista cerrada, en la que la posibilidad de la persona electora está supeditada a las listas que ofrece el partido político de preferencia, puede ser bloqueada y lista cerrada no bloqueada.

10. Una candidatura independiente es una persona física que aspira a ganar un cargo de elección popular sin pertenecer a un partido político. Las candidaturas independientes son una respuesta de la ciudadanía frente a un sistema de partidos políticos que no los representa, ya sea por pérdida de confianza en ellos o por decepción de los políticos, lo que genera, consecuentemente, un gran distanciamiento en la cantidad de personas que acuden a ejercer el voto.
11. El uso matemático en la asignación de escaños resulta de mucha importancia para el proceso electoral, pues definirá a las personas representantes elegidas por el pueblo. La fórmula que se aplique determinará este resultado y este puede variar de manera considerable, respecto de la aplicación de otra fórmula. Las fórmulas utilizadas en los sistemas de representación proporcional se pueden clasificar en dos: a) método de divisor o cifra repartidora y b) método de cociente o cuota electoral. Ambos casos pueden utilizar distintas fórmulas matemáticas. Para el caso de cifra repartidora se puede utilizar la fórmula D'Hont o la de Sainte-Lague. Para el método de cociente se pueden utilizar las fórmulas: Hare, Droop e Imperiali. Costa Rica utiliza la fórmula de Hare modificada, utilizando como umbral electoral la barrera del subcociente.
12. La definición de cómo convertir los votos en escaños electorales es un punto importante para la consolidación democrática y participativa en un sistema político. Los sistemas electorales se clasifican en tres familias: a)

pluralidad/mayoría, b) de representación proporcional y c) sistemas mixtos. Sobre el sistema de representación proporcional, los electores pueden evaluar el desempeño de candidaturas individuales en lugar de únicamente tener que aceptar una lista de candidaturas presentada por un partido político. Cuando las listas se cierran los electores no tienen la oportunidad de determinar la identidad de las personas que los van a representar y tampoco tienen la posibilidad de rechazarlo cuando consideran que no ejerce su cargo de manera adecuada.

13. El voto preferente es un tema que se encuentra de forma constante en discusión por los diferentes agentes que intervienen en la política nacional. La discusión se plantea a partir de dos grandes argumentos: quienes sostienen que su implementación apunta a mejorar la democracia representativa y quienes ven en este sistema un mecanismo que podría perjudicar la estabilidad democrática.

14. En cuanto al voto preferente, quienes lo detractan señalan que el mismo quebranta la base de los partidos políticos y que como las candidaturas están en una competencia para favorecer un puesto, deben buscar financiamiento por cuenta propia, lo que desfavorece todo el cuerpo del financiamiento de partidos políticos. Mientras que los impulsores, por su lado, indican que esta modalidad es un símbolo de la representación política, pues genera una relación más cercana entre electores y candidaturas. Simbólicamente, esto genera una cercanía de la ciudadanía con la persona que quiere legitimarse para gobernar. Además, esta individualización de la competencia lleva a una mayor participación política dentro de los partidos, pues la rivalidad por destacar las propias competencias y generar una imagen positiva favorece la democracia interna.

15. El voto preferente tiene como efecto el encarecimiento de la campaña electoral en tanto que la campaña de cada candidatura se convierte en una campaña en sí misma, lo cual responde a un problema, no del voto preferente, sino a la falta de control de los Estados sobre el acceso a los medios de comunicación y control del financiamiento de las campañas. En estas circunstancias lo que prima es el quebranto al principio del bien común frente a la necesidad y al derecho de información del electorado. Se prioriza el interés privado sin que exista control estatal sobre un medio de comunicación y el primero se impone sobre el derecho humano a la información y a la participación en los procesos electorales, así como a la formación de los gobiernos. Además, afecta un proceso de elección que podría representar una de las formas más democráticas en una campaña electoral, en tanto, una persona de muy bajos recursos podría tener igualdad de condiciones que una con mayor recurso económico, ya que se lograría el uso exclusivo y privado de algún porcentaje del espectro electromagnético. El encarecimiento de las campañas electorales, no es un problema del voto preferente, sino más bien, es un efecto de los procesos de financiamiento que se den en determinado contexto.

16. Si el problema que se quería solucionar en la discusión de la reforma y específicamente con la implementación del voto preferente era la poca participación de la ciudadanía en procesos electorales, visionando el voto preferente y la eliminación del subcoteo como mecanismos electorales que hicieran efectiva una mayor participación ciudadana, el resultado final, si bien mejoró en mucho la independencia, el control y la autonomía del órgano electoral, en esta materia, no se desprende de estas reformas el que le haya devuelto poder de decisión a la ciudadanía, por medio de democracias más

directas como pretendía el voto preferente y la eliminación del subcociente. Por esta razón no se habla de una ruptura del sistema electoral sino solo de una evolución. Finalmente, esta fue una decisión de carácter político y debido a que los intereses que confluyen en esta toma de decisiones tienen que ver con restarle poder a los partidos mayoritarios y pasárselo de forma inmediata a los minoritarios y emergentes y a la ciudadanía, hasta que no se cuente con una Asamblea Legislativa pluripartidista en la que no haya uno o más partidos que concentran la totalidad o casi la totalidad de votos necesaria para conformar la mayoría legislativa para aprobar los proyectos de ley, no será posible generar estas reformas.

17. No se le puede achacar la calidad de representación al sistema de voto preferente porque la primera depende, entre otros factores, de la responsabilidad personal de la persona funcionaria para cumplir con el mandato que se le ha entregado y también de rendir cuentas a la ciudadanía, pero la calidad de la representación es también responsabilidad de la ciudadanía y de los medios de comunicación, porque estos deben ejercer el control de las decisiones y acciones de sus gobernantes y exigir cuentas a quien ostentan cargos públicos y también denunciar sus malas actuaciones.

El sistema jurídico costarricense carece de mecanismos de rendición de cuentas efectivos para garantizar una mejor relación y representación entre gobernantes y gobernados y este vacío jurídico, independientemente del sistema de votación que se elija, podría abrir puertas para permitir la corrupción y consecuentemente el alejamiento de la ciudadanía respecto de la clase política.

18. No ha habido voluntad política para generar cambios rupturistas en materia electoral, esto puede responder a la necesidad que tiene la clase política

dominante de conservar el *statu quo*, por medio del ejercicio del poder. Ha sido muy importante para mantener la situación descrita el financiamiento de los partidos políticos que reforzó durante varias décadas el bipartidismo, hasta que el mismo sistema entró en crisis y surgieron del mismo proceso electoral nuevos actores y nuevos partidos políticos cuyo contexto obligó a promover reformas tendientes a la legitimación del sistema.

19. La dinámica actual de los partidos políticos convive con una forma novedosa de la ciudadanía para canalizar sus demandas. Antes, los primeros representaban todas las demandas ciudadanas en proyectos de desarrollo integradores y macros, generalmente como una propuesta que venía de los partidos hacia la ciudadanía.

En la actualidad la ciudadanía adquiere un mayor protagonismo en la elaboración de la agenda política y de desarrollo, expresa demandas temáticas, puntuales y específicas que no siempre están contenidas, con la misma fuerza, en la propuesta ideológica y programática de los partidos políticos. Este nuevo esquema de relaciones evidencia una separación entre la clase política, la dinámica político partidaria y las nuevas formas de demanda ciudadana y se convierte en un reto para los tomadores de decisiones y para el órgano electoral que debe identificar mejores mecanismos de inclusión ciudadana que promuevan su influencia en los mecanismos e instancias de toma de decisiones. Esto mejoraría la representatividad y gobernabilidad.

Las nuevas demandas trascienden no solo a la esfera de lo económico y social, sino que se articulan con solicitudes que muestran una sociedad más compleja que le exige al Estado el cumplimiento efectivo de todos los derechos fundamentales, es decir, ya no solo los derechos civiles y políticos, sino

también, los económicos, sociales y culturales y todos los protocolos y convenciones específicos que se desprenden de estos. Un ejemplo de la exigibilidad de estos derechos en luchas ciudadanas puntuales se expresa en demandas sobre temas de ecología, paridad de género, diversidad sexual, creencias religiosas, corrupción, entre otras.

Esta relación entre derechos fundamentales y su exigibilidad por parte de la ciudadanía, en muchas ocasiones se tensa, como controversia ya que para algunos son reivindicaciones fundamentales y para otros, valores morales que deben someterse a un registro no político ni argumentativo desde el derecho.

20. Se deduce de lo anterior que el voto preferente representaría un mecanismo idóneo para canalizar las demandas ciudadanas, sobre todo, en un contexto de crisis de partidos políticos. Esta modalidad podría ser la respuesta a los cambios que se presentan en la dinámica de los partidos políticos y la representación ciudadana.

21. En el mismo sentido, el análisis del voto preferente puede ligarse a dos procesos electorales relacionados, pero diferentes entre sí, uno de estos es la relación voto preferente y democratización de partidos políticos y el segundo, la relación de voto preferente y el proceso electoral propiamente dicho. Si se aplicara el método de voto preferente en los procesos internos de las instancias partidarias los puntos negativos que se le achacan al voto preferente se verían disminuidos porque el proceso mismo de selección de las listas aseguraría un mecanismo más inclusivo en el proceso de toma de decisiones y el partido tendría más capacidad y control para apoyar económicamente las candidaturas. Caso contrario sería si el voto preferente como vimos directamente en una campaña electoral nacional, no partidaria.

22. El voto preferente en su naturaleza, es garantía de representatividad, las experiencias que hablan de efectos colaterales negativos luego de su implementación, deberían revisar previamente los mecanismos culturales de participación ciudadana y los factores que acarrearón a la crisis de los partidos políticos. El mecanismo de voto preferente quedaría como una estrategia poco factible y poco efectiva si los propios partidos políticos y las instancias responsables de su control y autocontrol se ingenian mecanismos internos que disminuyan sus fragmentaciones y los problemas de gobernabilidad, pro mejora del sistema de relaciones de instituciones políticas. En todo caso, la crisis de los partidos políticos estaría antes que la implementación del voto preferente y no viceversa.

23. La viabilidad y consecuentemente, la disminución de los efectos negativos de la implementación del voto preferente tiene que ver con la cultura política de la ciudadanía y la de los partidos políticos para que participen en el proceso de elección y para que promuevan mecanismos efectivos de participación, ya sea en el proceso de toma de decisiones o en el de selección de candidaturas. Sumado a lo anterior también ayuda a la disminución de los efectos negativos del voto preferente la capacidad institucional para mantener la articulación entre el sistema de gobierno, el régimen político y el sistema electoral.

24. A manera de cierre, es importante destacar que la decisión de implantar el voto preferente implica un cálculo político importante en la dinámica y las relaciones políticas de una sociedad, que debe tomar en cuenta los procesos democráticos y la coyuntura política de la sociedad en un momento determinado, que para el caso de Costa Rica, implica identificar las nuevas formas y criterios de selección de quienes votan en un proceso electoral, *versus*,

un sistema de partidos políticos que cada vez se aleja más de la representación de las demandas ciudadanas. La opción por el voto preferente es una decisión trascendental para la vida electoral de una sociedad, porque implica un acercamiento sustancial de la ciudadanía a la toma de decisiones y sus efectos positivos o negativos. Un proceso electoral depende mucho de las condiciones políticas, culturales y del marco legal que los regule.

25. ¿Será realmente que dichas bases de gobernabilidad y de representatividad están suplidas y acabadas en la actualidad? La respuesta la dará las nuevas coyunturas y el dinamismo de los comportamientos políticos electorales de la ciudadanía. La implementación de un sistema de voto preferente logra mover los hilos conductuales del sistema electoral y, por ende, del sistema de relaciones de instituciones políticas, ya que impactan de manera directa diversos puntos de la política esenciales para un sistema completo y efectivo.

## BIBLIOGRAFÍA

- Abarca Rodríguez, Allan, Alpízar Rodríguez, Felipe, Sibaja Quesada, Gina y Carla Benavides Rojas. *Técnicas cualitativas de investigación*. Costa Rica: Edit. UCR, 2012.
- Achard, Diego y Luis González. *Un desafío a la democracia. Los partidos políticos en Centroamérica, Panamá y República Dominicana*. Costa Rica: Banco Interamericano de Desarrollo, Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral y la Organización de los Estados Americanos, 2004.
- Aragón, Manuel. "Discurso de apertura". Ponencia presentada en Tendencias contemporáneas del Derecho Electoral del Mundo, Memoria del Segundo Congreso Internacional de Derecho Electoral, México, UNAM 20, 1993.
- Araujo Serrano, Alba Cristina, "Voto preferente en El Salvador: Lecciones aprendidas", Tribunal Supremo de Elecciones *Revista Derecho Electoral*, Primer Semestre 2017.
- Bravo, Fernando. *Ventajas y desventajas del voto preferencial, sistemas de lista (abierta y cerrada)*. CIAE, Congreso de la República de Perú, 2008.
- Brenes, Luis y Mario Andrés Matarrita. "Efectos colaterales del voto preferente". *Revista Digital de Derecho Electoral*, Tribunal Supremo de Elecciones 14, Segundo Semestre 2012.
- Brenes Villalobos, Luis Diego. "Matemáticas Electorales: Distribución de escaños en elecciones diputadiles costarricenses del 2006 (Análisis comparativo)". *Revista Digital de Derecho Electoral*, n.º 3, Costa Rica, 2007.

- Brenes Villalobos, Luis Diego. "Cambios sin reforma: Sistema de Partidos y Barrera Electoral en Costa Rica (1953-2010)." *Revista Centroamericana de Ciencias Sociales*, Vol VIII, n.º 1, 2011.
- Bobbio, Norberto y Michelangelo Bobero. Origen y fundamentos del Poder político, México, 1984.
- Bou Valverde, Zetty y Víctor Pérez Vargas. "Los valores fundamentales de la personalidad y sus medios de tutela." En *Pérez Vargas, V (LIL)*, Derecho Privado-San José: Lil. (1994): 86-89.
- Bou Valverde, Zetty y José Joaquín Guzmán. Justicia Electoral en el nuevo código." *Revista Digital de Derecho Electoral*, Tribunal Supremo de Elecciones, n.º 9, Primer Semestre 2010.
- Diccionario Derecho Electoral. IIDH, San José Costa Rica, 2017.
- Diccionario Electoral. San José. CAPEL. 1989. Recuperado de: [http://pdf.usaid.gov/pdf\\_docs/PNABI451.pdf](http://pdf.usaid.gov/pdf_docs/PNABI451.pdf)
- Cartín, Johnny y Wendy Obando. *Módulo Diseño De Proyectos De Investigación: Orientaciones para desarrollar la metodología*. Costa Rica: CECED Universidad Estatal a Distancia, 2016.
- Colomer, Josep. *Instituciones políticas*. Barcelona: Editorial Ariel. 2007.
- CONARE. "*Principio, problemas y soluciones entorno al financiamiento de los Partidos Políticos en Costa Rica, aspiraciones máximas de la democracia y los mecanismos de logro. Comisión sobre el financiamiento de los Partidos Políticos*". San José: Costa Rica, 2005.
- Córdoba Ortega, Jorge y González Porras A. *Constitución Política de la República de Costa Rica, Concordada y con jurisprudencia de la Sala Constitucional*. San José: Costa Rica, 2011.

- Costa Rica. “Código Electoral”. Ley N 8765. Alcance n.º 37 al *Diario Oficial La Gaceta* n.º 171 del 2 de setiembre de 2009.
- Cruz Sosa, Jacobo. “Experiencias de listas abiertas en El Salvador.” *Revista Derecho Electoral* Tribunal Supremo de Elecciones, Primer Semestre 2018.
- Dromi, Roberto. *Introducción al Derecho Administrativo*. Madrid: Grouz, 1986.
- Easton, David, *The political system*. New York, 1969.
- Enciclopedia Jurídica Latinoamericana. Tomo II, Instituto de Investigaciones Jurídicas Letra C UNAM Editorial Porrúa, México (2006): 55-56.
- Escudero Moratalla, José Francisco, Joaquín Frigola Vallina y Gerard Casas Soler *Vademécum jurídico*. Barcelona: BOSCH, 2003.
- Esquivel, Max Alberto y Hugo Picado. “Reforma al Código Electoral: cambios en las funciones y estructura del TSE”. *Revista Digital de Derecho Electoral*, Tribunal Supremo de Elecciones, n.º 9, Primer Semestre 2010.
- Fernández Baeza, Mario Fernández. *El voto obligatorio*. Recuperado de: [http://www4.congreso.gob.pe/historico/cip/materiales/voto/voto\\_obligatorio.pdf](http://www4.congreso.gob.pe/historico/cip/materiales/voto/voto_obligatorio.pdf) (s. f.).
- Fernández González, Diego González, *Aplicación del modelo alemán a la elección de diputados en Costa Rica*, San José: Costa Rica, 2017.
- Fernández Héctor. “El Proceso Electoral”. *Revista Digital de Derecho Electoral*, Tribunal Supremo de Elecciones, n.º 1, Primer Semestre 2006.
- Fernández Mario, José Thompson. “El voto obligatorio”. En Dieter Nohlen, Daniel Zovatto y José Thompson Fernández: *En Tratado de derecho electoral*. (México: FCE. 2000): 253-265.

- Flores, F. "Discurso de apertura." En *Tendencias contemporáneas del Derecho Electoral del Mundo*, Memoria del Segundo Congreso Internacional de Derecho Electoral. México: UNAM, (1993): 635-675.
- Gamboa, Claudia, Sandra Valdés. "Candidaturas Independientes: Estudio Conceptual, de Antecedentes, Jurisprudencia, Iniciativas presentadas en la LX y LXI Legislaturas, de Derecho Comparado y Opiniones Especializadas." Cámara de Diputados, Dirección de Servicios de Investigación y Análisis, México, 2011.
- Giraldo, Fernando y José Daniel López. "El comportamiento electoral y de partidos en los comicios para Cámara de Representantes de 2002 y 2006: un estudio comparado desde la Reforma Política." *Colombia Internacional*, núm. 64, julio-diciembre, 2006, 122-1532006
- Gómez Díaz de León, Carlos. *Sistema político y formas de Gobierno*. México D. F.: Universidad Autónoma de Nuevo León, 2015.
- Griner, Steven, Humberto de la Calle, Juan Rial, Delia Ferreira, Félix Ulloa, Ana Isabel García, Kevin Casa, Daniel Zovatto, Humberto Njaim. *De las normas a las buenas prácticas. El desafío del financiamiento político en América Latina*. Costa Rica: Organización de los Estados Americanos (OEA) y el Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral (IDEA), 2004.
- Hernández Naranjo, Gerardo. "Dinámicas del sistema de partidos políticos y del cambio institucional en el régimen electoral de Costa Rica 1952-2002." Tesis para optar al grado de doctor en Ciencia Social, El colegio de México, Centro de Estudios Sociológicos, México, 2007.

- Hernández Valle, Rubén. *Reforma Política en Costa Rica. En Reforma política y electoral en América Latina: 1998-2007*. México: Universidad Nacional Autónoma de México e Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral, IDEA Internacional. (2008): 457-494.
- Hernández Sampieri, Roberto, Carlos Fernández Collado y Pilar Baptista Lucio *Metodología de la Investigación*, México D. F. Mc Graw Hill, 2003.
- Hernández Valle, Rubén. *El derecho de la constitución* Tomo 1. Costa Rica, 2004.
- Hernández Valle, Rubén. "Derecho Electoral." San José, 2004.
- Herrera, Edgar y Enrique Villalobos "Sufragio y Principio democrático: consideraciones sobre su existencia y vinculancia". *Derecho Electoral. Revista Digital de Derecho Electoral*, Tribunal Supremo de Elecciones, n.º 1, Primer Semestre 6, 2006.
- Instituto Interamericano de Derechos Humanos. *Agenda para el fortalecimiento de los partidos políticos en América Latina. Memoria del proceso de consultas regionales con partidos políticos*. San José: Costa Rica, 2006.
- Reynolds, Andrew, Reilly, Ben y Andrew Ellis. *Diseño de Sistemas Electorales. El nuevo manual de IDEA Internacional*. Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral. IDEA Internacional): México, 2016.
- Picado, Hugo. "La negociación de la reforma al Código Electoral costarricense." *Derecho Electoral. Revista Digital de Derecho Electoral*, Tribunal Supremo de Elecciones, n. º5, Primer Semestre 2008.
- Luhman, Niklas. *Pottere e complessita sociale*, segundo Saggiatori, Milan, 1979.
- Luhman, Niklas. *Trust and Power*, Wiley, New York, 1979.

- Matarrita, Mario Andrés. “Franjas electorales: una variable en la ecuación democrática”. *Revista Digital de Derecho Electoral*, Tribunal Supremo de Elecciones, n.º 17, Primer Semestre 2014.
- Mendoza Rodríguez, Fausto Marino. “Voto preferencial en la República Dominicana”, *Revista Derecho Electoral*, N15, 2013
- Mora, Vinicio. “Ruptura del monopolio de los partidos políticos en la postulación de candidatos a cargos municipales de elección popular”. *Revista Digital de Derecho Electoral*, Tribunal Supremo de Elecciones, n.º 2, Segundo Semestre 2006.
- Muñoz, Hugo. *El Tribunal Supremo de Elecciones*, Informe final presentado para el undécimo Informe del Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible, 2005.
- Ortega, Carmen. *Los sistemas de voto preferencial: un estudio de 16 democracias*. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas, 2004.
- Proyecto Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible. *Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible. Undécimo Informe*. San José: Proyecto Estado Nación, 2005.
- Picado León, Hugo, “Diseño Institucional y Organismos Electorales: La Reforma Electoral costarricense de 2009 en perspectiva comparada”. Tesis doctoral. Universidad de Salamanca, 2016.
- Ramírez. Olman, *Comportamiento del electorado costarricense. Elecciones del 2006*, 2010.
- Raventós, Ciska, Marco Vinicio Fournier, Olman Ramírez, Ana Lucía Gutiérrez y Jorge García. *Abstencionistas en Costa Rica. ¿Quiénes son y por quién votan?* San José: EU, 2005.

- Gustavo Román “Monopolio de los partidos políticos sobre la presentación de candidaturas a los cargos de elección popular: reseña de dos resoluciones emblemáticas Derecho Electoral.” *Revista Digital de Derecho Electoral*, Tribunal Supremo de Elecciones, n.º 07, Primer Semestre, 2009.
- Rosales, Carlos. “Radiografía de la democracia: naturaleza, fundamentos y objetivos.” *Derecho Electoral. Revista Digital de Derecho Electoral*, Tribunal Supremo de Elecciones, n.º 18, julio-diciembre, 2014.
- Rosales, Rotsay, *Los Partidos Políticos*, Costa Rica, EDUCATEX, 2009.
- Samaja, Juan, *Epistemología y Metodología*, Argentina, Buenos Aires. EUDEBA, 2004.
- Sobrado, Luis Antonio. *La Justicia Electoral en Costa Rica*. San José; Costa Rica, 2005.
- Sobrado, Luis Antonio y Hugo Picado. “El nuevo Código Electoral Costarricense.” *En Experiencias de reforma política y electoral en Colombia, Costa Rica y México desde la perspectiva comparada latinoamericana*. Costa Rica: Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral. IDEA Internacional (2009): 87-100.
- Tuesta Soldevilla, Fernando. “Circunscripciones electorales: precisiones y propuesta. Lima, Asociación Civil Transparencia.” 2001 <http://día.pucp.edu.pe/proyectos/fernandotuesta>
- Urcuyo, Constantino, Arnoldo Mora, Eugenio Rodríguez, Rodolfo Cerdas, Ennio Rodríguez, Miguel Ángel Rodríguez y Chester Zelaya. *Democracia costarricense. Pasado, presente y futuro*, 1989.
- Urcuyo, Constantino. *Partidos y Lucha Política*. URUK Editores, San José, Costa Rica, 2013.

- Urcuyo, Constantino. “¿Reforma Política: Última Oportunidad? Ya No y Todavía No” *Derecho Electoral. Revista Digital de Derecho Electoral*, Tribunal Supremo de Elecciones, n.º 16, julio-diciembre, 2013.
- Urruty, Carlos Alberto. “Los Registros Electorales.” En *Tratado de derecho electoral*. México: FCE, 2000, pp. 463-486.
- Urruty, Carlos Alberto. “La importancia de los organismos electorales.” *Revista Digital de Derecho Electoral*, Tribunal Supremo de Elecciones, n.º 3, Primer Semestre 2007.
- Valdés Escoffery, Eduardo. “Experiencia con el voto selectivo o preferencial en la República de Panamá.” *Revista Digital de Derecho Electoral*, Tribunal Supremo de Elecciones, n.º 15, Primer Semestre 2013.
- Valdés Escoffery, Eduardo. “El sistema político y electoral panameño y su influencia en la configuración del sistema de partidos.” *Revista Justicia Electoral*, Volumen 1, Panamá, 2007.
- Vanegas Gil, Pedro Pablo. “La forma de la candidatura y personalización de la política.” *Revista de la Universidad Externado de Colombia*, Facultad de Finanzas, Gobierno y Relaciones Internacionales, XIV Promoción, 2010.
- Villabella Armengol, Carlos Manuel. *Los métodos en la investigación jurídica. Algunas precisiones*. Instituto de Investigaciones Jurídicas: UNAM, 2015.
- Weber, Max. *El político y el científico*. México: Premia, 1982.
- Zamora Chavarría, Eugenia. “Una década de la Tarjeta d Identidad de Menores (TIM)” *Revista Digital de Derecho Electoral*, Tribunal Supremo de Elecciones, n.º 16, Segundo Semestre 2013.
- Zovatto, Daniel e Ileana Aguilar. “Algunas consideraciones sobre el uso del voto preferencial y sus efectos en los sistemas democráticos.” *Revista Digital de*

*Derecho Electoral*, Tribunal Supremo de Elecciones, n. °15, Primer Semestre 2013.

Zovatto, Daniel. *Los Derechos Políticos y los Derechos Humanos en América Latina*. Recuperado de:

[http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con2\\_uibd.nsf/2B5DC66BA726DBFF0525762B00801AB6/\\$FILE/derechospoliticosderechoshumanos.pdf](http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con2_uibd.nsf/2B5DC66BA726DBFF0525762B00801AB6/$FILE/derechospoliticosderechoshumanos.pdf) (s. f.).

### **Leyes y reglamentos**

Código Electoral de Costa Rica

Convención Americana sobre Derechos Humanos.

Córdoba Ortega, Jorge y González Porras A. *Constitución Política de la República de Costa Rica, Concordada y con jurisprudencia de la Sala Constitucional*. San José: Costa Rica, 2011.

Ley 3504 de 10 de mayo de 1965. Ley Orgánica del Tribunal Supremo de Elecciones y del Registro Civil.

Pacto de San José de Costa Rica.

### **Resoluciones Judiciales**

Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, resolución número 7383-97 de las quince horas cuarenta y ocho minutos del cuatro de noviembre de mil novecientos noventa y siete.

Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, resolución número 06050-2008 de las dieciséis horas diecisiete minutos del dieciséis de abril de dos mil ocho.

Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, resolución número 000456-2007 de las catorce horas cincuenta minutos del diecisiete de enero de dos mil siete.

Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, resolución 2008-06050 del 16 de abril de 2008.

Corte de la Corte Interamericana de Derechos Humanos. Sentencia del 6 de agosto de 2008 Caso Castallega vs. Estados Unidos Mexicanos.

### **Actas de la CEREPP**

ACTA DE LA SESIÓN EXTRAORDINARIA N.º 83 (Martes 16 de junio de 2009).

ACTA DE LA SESIÓN EXTRAORDINARIA N.º 84 (Viernes 19 de junio de 2009).

### **Proyectos de Ley**

Proyecto de ley reforma de los artículos 199, 203, 204, 205 y creación del artículo 201 bis del Código Electoral, ley n.º 8765, de 19 de agosto de 2009, publicado en el diario oficial la gaceta n.º 171, alcance n.º 37, de 2 de setiembre de 2009 exp.º 17.788.