

PARTIDO ACCIÓN CIUDADANA
COMISIÓN POLÍTICA

PRIMER INFORME SOBRE EL EXPEDIENTE LEGISLATIVO N° 20.127
“REFORMA DE LOS ARTÍCULOS 96, 106, 107, 108, 110, 116 Y 117 DE LA
CONSTITUCIÓN POLÍTICA”

Aprobado en sesión extraordinaria n° 02-19 de la Comisión Política
28 de marzo de 2019

CON RECOMENDACIONES PARA:
FRACCIÓN LEGISLATIVA PAC
PODER EJECUTIVO



Desde el 23 de enero de 2019, el Poder Ejecutivo convocó el Expediente 20127 para su conocimiento en la Asamblea Legislativa durante el periodo de sesiones extraordinarias. En esta sede, el proyecto de reforma constitucional ha avanzado en su procedimiento de lecturas y admisibilidad, con la intención expresada por los y las legisladoras de abrir un debate nacional profundo y amplio sobre la propuesta.

Con ese espíritu, la Comisión Política del Partido Acción Ciudadana recibió en audiencia el pasado jueves 14 de marzo a representantes¹ de la organización “Poder Ciudadano ¡Ya!”, en su calidad de proponentes del proyecto, quienes durante varios años trabajaron la iniciativa.

Tras aclarar varias dudas sobre el funcionamiento preciso de las reglas constitucionales propuestas para la elección de diputados y diputadas, así como las pretensiones de los proponentes y los problemas que buscan resolver, procedimos a reflexionar sobre los impactos que dichos cambios conllevarían para el régimen democrático costarricense, con la claridad de que son necesarias varias reformas a nuestro sistema electoral.

Consecuentemente, en aras de definir los planes y estrategias del Partido Acción Ciudadana en este tema, como lo establece el artículo 32 de nuestro Estatuto, emitimos los siguientes análisis y recomendaciones preliminares, a sabiendas de que nos encontramos en un primer momento de la reflexión y que la deliberación pública podría conllevar revisiones de lo aquí expuesto; siempre en el marco de nuestros principios programáticos y el fortalecimiento de la democracia costarricense.

1. Procedencia de la reforma.

La Constitución Política es clara al definir que la Asamblea Legislativa únicamente es competente para realizar **reformas parciales** a la Constitución. Así se desprende de los artículos 195 y 196 de la norma constitucional. Para hacer una reforma general es necesaria la convocatoria a una Asamblea Constituyente.

La Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia ha determinado lo que debe entenderse por una reforma general, afirmando que las modificaciones a las

¹ Asistieron Alberto Borbón como presidente de la organización, Gonzalo Madrigal y Yansy Vargas.



decisiones políticas fundamentales, pertenecen al tipo de reformas generales, con lo cual, sólo una Asamblea Constituyente convocada al efecto tiene la competencia para realizarla. En tal sentido, puede leerse en la Resolución N° 02771-2003 lo siguiente:

*... "Dentro del sistema político, la sociedad opta por una **forma de elegir a sus representantes y gobernantes** y por los requisitos que debe tener quien pueda ser electo para un puesto público: ambas, coinciden los expertos de forma aplastante, **son decisiones políticas fundamentales**. La fuente de la que nos alimentamos, la jurisprudencia constitucional, ha coincidido en que **la reforma de las decisiones políticas fundamentales corresponde exclusivamente al pueblo como soberano a través de la competencia que delega en las asambleas nacionales constituyentes, electas para este efecto y representativas de la voluntad popular general. Estas cláusulas son modificables pero el único sujeto autorizado para reformarlas es el poder constituyente.**"*

Dicho criterio es reiterado por la Sala Constitucional en su Resolución N° 14632 – 2006.

Por otro lado, a modo de ejemplo de una modificación de una decisión política fundamental que se intentaba realizar por la vía de la reforma parcial, se puede citar la Resolución N° 06118 – 2013, que examinó la fallida constitucionalización de los concejos municipales de distrito, y en lo concerniente menciona:

*..."**Para modificar un principio esencial de la organización político-territorial, se precisa de una reforma general de la Constitución en los términos del artículo 196 constitucional. Los límites y alcance de una reforma parcial no pueden entenderse, estrictamente, en un sentido cuantitativo, sea que si se trata de la reforma de un artículo o de unos pocos numerales de la Constitución, la cuestión debe ser objeto de la misma. La reforma parcial tiene, también, una dimensión cualitativa, de modo que, cuando hay una variación esencial de un principio básico de la organización político territorial, el tema no puede ser objeto de la misma, sino de una reforma general o integral de la Constitución**"*.

A la luz de lo anterior, nuestro análisis nos hace concluir que la derogación de las provincias como unidad político-territorial según las cuales actualmente se eligen las diputadas y los diputados (artículo 106 constitucional), para pasar a elegirles mediante unidades político-territoriales nuevas, como los distritos electorales o la circunscripción nacional propuestos en el Expediente 20.127, conlleva



necesariamente una variación esencial de un principio básico de la organización político territorial de la República, y por lo tanto, sólo puede modificarse mediante una Asamblea Constituyente por tratarse de una decisión política fundamental.

En consecuencia, estimamos que la Sala Constitucional mantendrá su criterio jurisprudencial al respecto y, oportunamente, cuando corresponda la consulta preceptiva, identificará que la Asamblea Legislativa no es competente para tramitar la reforma constitucional planteada en el Expediente 20.127, al menos en lo concerniente al ordinal 106, que es su motivo central.

En plena consciencia de dichos antecedentes, es válido cuestionarse si vale la pena invertir tiempo de las y los diputados, de la ciudadanía, recursos públicos, y esfuerzos de múltiples actores políticos en una propuesta que podría resultar inviable desde el punto de vista del derecho procesal de la Constitución.

RECOMENDACIONES:

- A. Eliminar las modificaciones a los principios básicos de organización político-territorial que hace el artículo 106 propuesto, manteniendo el resto del proyecto, en caso de que la Sala Constitucional determinara que las mismas son improcedentes para una reforma parcial a la Constitución.

2. La representación política es un fenómeno complejo

La propuesta contenida en el Expediente 20.127 parte de la siguiente premisa:

“Los costarricenses no elegimos a los diputados que integran la Asamblea Legislativa, sino que votamos por listas cerradas propuestas por cada partido político, lo que nos hace sentir ajenos al proceso electoral. Las listas cerradas no nos permiten escoger a nuestros representantes, no los conocemos a ellos ni sus decisiones. Por eso debemos reformar el sistema electoral para mejorar la representatividad”².

Sin embargo, los costarricenses sí elegimos a los diputados que conforman la Asamblea Legislativa, de lo contrario no podría llamarse democrático a nuestro país, y lo hacemos a través de un mecanismo por listas que confeccionan los partidos también por medio de procesos democráticos internos tutelados por el

2 Video explicativo de la reforma propuesta por “Poder Ciudadano Ya”, disponible en <https://www.youtube.com/watch?v=GLmZsxUtiFQ>



Tribunal Supremo de Elecciones. En dichos procesos se manifiesta libre y democráticamente el pluralismo político al interior de cada agrupación partidaria, que luego de este tamiz, ofrece sus candidaturas a la ciudadanía.

Si el mecanismo de listas para escoger a nuestros representantes legislativos es lo que hace sentir a la población “ajena” al proceso electoral, o no, es algo que los proponentes deberían sustentar y comunicar más claramente. En todo caso, de seguro no será el único factor que incide en dicho sentimiento, por lo cual, apoyar en él toda una reforma al sistema electoral no parece suficiente.

Decir que *“las listas cerradas no nos permiten escoger a nuestros representantes”* es sencillamente falso, porque las listas son justamente uno de los mecanismos para elegir a las diputaciones, con sus fortalezas y debilidades, como todo mecanismo existente para esa función.

Entonces, la reforma sugerida parte de crear distritos electorales donde se elija a una sola persona propuesta por los partidos políticos, con lo cual, suponen, ahora sí todos los vamos a conocer, y por ello nos vamos a sentir parte del proceso electoral, con lo cual se mejora la representatividad.

Más allá del pensamiento desiderativo que conduce a dicho razonamiento, vale mencionar que la representación política es un fenómeno complejo y dinámico, que depende de múltiples factores y subjetividades. Además, no hay una forma única de comprender y operacionalizar la representación, de modo tal que hacerla depender del conocimiento que los electores tengan sobre sus elegidos, es simplista.

La crisis de representatividad tantas veces aludida en la historia política reciente de muchos sistemas democráticos latinoamericanos, no pasa sólo por los sistemas electorales de éstos, que varían de un lugar a otro, sino también por los liderazgos, la calidad de las instituciones, la crisis de los partidos políticos, el debilitamiento del tejido y la cohesión social, la crisis de las ideologías, el surgimiento de nuevas identidades políticas, la cultura política personalista, la pérdida de las referencias de sentido, y muchos otros factores más. **Por eso, también existe crisis de representación ahí donde hay sistemas electorales mayoritaristas y uninominales como los propuestos.**

En consecuencia, dar la discusión en torno al modelo de elección de diputados en función de mejorar la representatividad sólo puede hacerse con muchas limitaciones, y exigiendo a cada participante que aclare previamente lo que entiende por representatividad. En suma, es un error asumir que con una



modificación –cualquiera que sea- al sistema electoral, se mejorará la representatividad automáticamente con el pasar del tiempo.

Por otro lado, con un ejemplo se puede contrastar la supuesta ventaja que tiene el poder conocer a las candidaturas y votar por ellas individualmente, como medio apto para alcanzar una mejor representatividad. Es el caso de la elección presidencial.

Más de dos millones de costarricenses acuden cada cuatro años a votar por una candidata o un candidato presidencial, con nombres y apellidos, que lleva varios meses apareciendo en medios de comunicación, visitando comunidades, debatiendo en televisión nacional, dándose a conocer personal y políticamente de todas las formas posibles. Después de todo ese proceso de exposición pública y conocimiento del candidato, se vota por uno de ellos a título individual, y el que tenga mayor cantidad de votos, si supera el 40%, queda electo.

No obstante, la figura presidencial no escapa a los problemas de representatividad. Las encuestas se encargan de registrar como, a tan sólo meses después de haber salido electo con cientos de miles de votos, su respaldo popular baja sustancialmente así como el porcentaje de población que dice sentirse representada por la figura del Presidente. La forma de elegir a nuestros representantes no parece ser el factor más importante al determinar la representatividad.

Lo anterior tiene mucho que ver con la naturaleza dinámica de la representación, la cual depende de la manera en que cada representante gestione su cargo. La relación entre representación y legitimidad es estrecha. Al momento de la elección, ambas parecen prácticamente calcarse, pues la legitimidad de origen sustenta la representación de quien acaba de ser electo. Pero con el tiempo, en función de la gestión que haga el representante y de la forma en que ejerza su legitimidad, pueden comenzar a separarse. Si el ejercicio del cargo es deficiente, disminuirá la legitimidad a puntos quizás inferiores a los obtenidos al momento de la elección. Y si el ejercicio es óptimo, la legitimidad podría subir por encima inclusive de la recibida al momento de la elección.

Sobre la relación entre legitimidad de origen, legitimidad de ejercicio y representación política se podrá profundizar en la literatura y a lo largo del debate nacional. Ahora nos interesa resaltar que, **si nos limitamos a reformar las reglas del sistema electoral, entonces sólo se pueden esperar impactos en la dimensión de origen de la representación y la legitimidad; y no en aquella**



relativa al ejercicio de las mismas, su dimensión dinámica, donde suelen ubicarse los problema más serios y difíciles de resolver.

La reelección sucesiva de las diputaciones es una buena idea que sí atiende esta dimensión dinámica, pues obliga al representante a alcanzar la legitimidad necesaria durante el ejercicio de su cargo si desea reelegirse.

3. Proporcionalidad y Representación Política

La función central de los sistemas electorales en democracia es la de convertir la voluntad popular de la ciudadanía, manifestada en votos, a representantes electos en el Poder Legislativo. Aquellos sistemas que mejor realicen dicha operación son los que se apegan de la forma más fidedigna posible a la voluntad popular expresada, buscando una asignación de escaños lo más fiel a ésta. **Para el Partido Acción Ciudadana, esta fidelidad en la conversión de votos en escaños es la base fundamental de la representación política de origen emanada de las elecciones, pues se trata del exacto respeto a la voluntad ciudadana expresada en las urnas.**

Las fórmulas electorales de proporcionalidad son las que logran dicha traducción de manera más eficaz, fundamentalmente la fórmula conocida como “Hare pura”. Costa Rica actualmente asigna las curules de los diputados a los partidos políticos según una fórmula “Hare” modificada, pues introduce la barrera legal del “subcociente” como primer filtro que deben superar los partidos para apenas participar en la distribución de escaños. Dicho subcociente varía de una provincia a otra, pues en cada una se emite una cantidad de votos diferente y se reparte una cantidad distinta de escaños. Los partidos que superen el “subcociente” respectivo a su provincia, participan en la distribución de escaños en esa circunscripción, según las reglas del cociente y los residuos mayores hasta asignar todos los escaños correspondientes.

La fórmula Hare pura no contempla dicha barrera legal del subcociente, con lo cual todos los partidos participan, de entrada, en la distribución de escaños por circunscripción. Esto elimina los casos en que un escaño es asignado a un partido por un “residuo mayor” que en realidad representaba una cantidad menor de votos que los obtenidos por un partido que no logró superar el subcociente.

Una discusión paralela a la de estas “barreras legales” o “umbrales”, es la del tamaño de las circunscripciones, es decir, la cantidad de escaños por distribuir en cada una de ellas. A mayor tamaño de la circunscripción se tiende a mejorar la



proporcionalidad en la distribución de escaños, y a menor tamaño, la misma tiende a reducirse. No en vano, por la provincia de San José o Alajuela suelen quedar electas diputaciones de varios partidos diferentes; pero por Guanacaste o Limón quedan electas personas de menos partidos políticos.

3.A. Retroceder en proporcionalidad es retroceder en representación

Hoy, el cien por ciento (100%) de los escaños en Costa Rica se asigna de modo proporcional según las reglas del “Hare modificado”. Es decir, según un esquema bastante proporcional aunque podría serlo más.

La propuesta del Expediente 20.127 sugiere que sólo la mitad (50%) de los escaños se elija de manera proporcional, según una lista nacional, para que la otra mitad se haga por distritos electorales nuevos, cada uno de los cuales elegiría sólo un diputado, electo por mayoría relativa de los votos emitidos en ese distrito electoral (DE).

Esta mitad que se elige en distritos electorales uninominales comporta una serie de retrocesos en materia de proporcionalidad, representación, paridad de género y fragmentación del sistema de partidos, los cuales no se ven compensados con la supuesta virtud propugnada por los proponentes del proyecto, de poder votar por “personas” en lugar de por “listas” (aunque éstas sean de personas también).

El retroceso en la proporcionalidad obedece a la uninominalidad de los DE, pues no es posible distribuir proporcionalmente un único escaño por asignar. Así, la forma de elegir diputados por DE se hace por mayoría relativa. Esto quiere decir que, si en un DE participan 5 partidos, habrá 5 candidaturas, de las cuales sólo una se convertirá en miembro de la Asamblea Legislativa. Supongamos un DE de 70.000 electores, como los supone el proyecto. Con un abstencionismo del 30%, significaría que voten 49.000 personas.

Así, podrían darse los siguientes resultados hipotéticos: partido A: 13.500 votos, partido B 11.000 votos, partido C 9.000 votos, partido D 8.000 votos y el partido E 7.500 votos. Con ello, la candidatura del partido A resultaría electa por mayoría relativa, y los demás 35500 votos de ciudadanos que manifestaron una voluntad diferente **se desechan, sin traducirse en representación de ningún tipo.**

En otras palabras, el 27.5% de los votos se convirtieron en el 100% de los escaños de representación que asigna ese DE. Esta no es una manera adecuada de convertir la voluntad popular en representantes electos al Poder Legislativo. De



hecho, es un sistema electoral muy ineficaz respecto de su función primordial, sacrificando proporcionalidad y con ella representación política.

El objetivo que sí cumple este tipo de elección mayoritarista es procurar que, en principio, sólo los partidos más grandes obtengan la representación de esas circunscripciones uninominales, al ser los que, en principio, obtienen los resultados más altos en las mismas.

Las circunscripciones electorales que asignan escaños de esta manera, también se conocen como el sistema “*first past the post*”, y se caracterizan por introducir fuertes distorsiones en la asignación de curules, lo cual no es más que desconocer la voluntad popular para, por medio de ingeniería electoral, alcanzar una representación poco fidedigna de los votos emitidos por el pueblo soberano.

El Partido Acción Ciudadana considera que la voluntad popular expresada en votos es sagrada, debe ser fielmente respetada, acatada y procesada por el sistema electoral, y nunca deberá ser manipulada, desconocida, ni distorsionada por medio de reglas que maximicen los resultados de unos partidos y desconozcan los de otros.

La defensa del pluralismo político resultante de la voluntad expresada del pueblo soberano en las elecciones, es para Acción Ciudadana un principio consustancial al régimen democrático mismo, y no consideramos que existan prácticas más deseables que su pleno acatamiento a la hora de conferir a los partidos políticos los escaños de representación política en la Asamblea Legislativa.

RECOMENDACIONES:

- A. Eliminar los esquemas mayoritaristas y uninominales de elección de diputados y diputadas propuestos en el artículo 106 de la reforma constitucional, por sus efectos adversos sobre la proporcionalidad y la representación fidedigna de la voluntad popular manifestada por medio de votos en las elecciones.
- B. Valorar alternativas plurinominales para la conformación de las circunscripciones electorales, reconociendo que a mayor tamaño de la circunscripción (cantidad de escaños) mejora la distribución proporcional, y con ella la representación. Esto dependerá de si la Sala Constitucional avala o no cambiar la pauta provincial actual por medio de una reforma parcial a la Constitución.



- C. En función de lo anterior, sería preferible tener, por ejemplo, ocho o nueve circunscripciones que elijan 10 diputados y diputadas cada una; en lugar de la actual de San José que elige 19 y Guanacaste o Limón que eligen sólo 4 y 5 respectivamente. Dicho esquema podría funcionar con la fórmula Hare pura o modificada con el subcociente.

4. Retroceso en paridad de género

En la reciente interpretación oficiosa del Tribunal Supremo de Elecciones sobre la aplicación de la paridad horizontal en todas las nóminas que hagan los partidos de cara a elecciones populares, Resolución N°. 1724-E8-2019, queda clara la **imposibilidad de aplicar la paridad horizontal en puestos uninominales**. Precisamente, el Expediente 20.127 busca crear 42 distritos electorales uninominales, donde cada uno elige sólo una diputación.

Dice la resolución en lo pertinente:

*... **“En el caso concreto de la paridad horizontal en puestos uninominales, su aplicación imposibilitaría que la mitad del padrón electoral de cada circunscripción pueda acceder a contiendas partidarias internas en aras de, luego, ser postulados para los cargos de elección popular.** Tómese en consideración que, para citar un ejemplo, si en un cantón se determinara que solo podrán ser nominados a la alcaldía hombres, las mujeres del cantón sufrirían un vaciamiento total de su derecho de participación política: por más que pertenezcan a una agrupación y cumplan con los requisitos legales de postulación, en razón de su sexo –ab initio– no podrían competir en los procesos internos en los que se disputan las nominaciones. Igual ocurriría con los hombres si se decretara que al cargo de elección solo pueden presentarse mujeres. **Tal afectación al núcleo esencial del derecho se produce justamente por la singularidad del cargo, en tanto solo existe un alcalde por cantón, un síndico propietario por distrito y un intendente por concejo municipal de distrito** (...)*

[...]

*De esa suerte, **la paridad horizontal sería un impedimento absoluto para que el cincuenta por ciento de los munícipes compitan, en sus partidos, por el respectivo cargo uninominal.** En otras palabras, el sexo se convertiría en una condición que restringe el poder acceder a un cargo titular dentro de la estructura del gobierno local.*



[...]

En suma, un primer motivo para que no sea dable aplicar paridad horizontal en puestos uninominales es el efecto aflictivo absoluto sobre el derecho de participación política de la mitad de la población”.

Si bien el Partido Acción Ciudadana ha denunciado esta resolución del TSE por múltiples razones y la Fracción Legislativa ha impugnado la constitucionalidad de dicha interpretación ante la Sala Constitucional, lo cierto es que el Órgano Electoral hasta el día de hoy sostiene dicho criterio.

Y aunque esta interpretación oficiosa se refiere al caso de las elecciones municipales, queda claro que la lógica de la argumentación aplicaría exactamente igual para todos los puestos uninominales, así sea a nivel legislativo, por cuanto se repite la singularidad del cargo al estilo de una diputación por DE.

En consecuencia, para los 42 DE que proponen crear en la Constitución, no se podría posteriormente, vía legal, imponer la obligación de que los partidos postulen 21 hombres y 21 mujeres, so pena de lesionar derechos fundamentales a la participación política “de la mitad de la población” en cada DE, como sostiene el Tribunal Supremo de Elecciones.

De cualquier manera, si hubiese un giro en la jurisprudencia electoral que avalara la paridad horizontal en puestos uninominales en el futuro, una disposición legal que obligue a postular candidaturas en esos 42 DE de manera paritaria tampoco garantizaría nada, e incluso, implicaría un retroceso respecto de los instrumentos actuales de paridad horizontal y vertical para la elección de diputaciones.

Es claro que la paridad vertical y horizontal con la que hoy deben confeccionarse las listas de candidaturas legislativas en todos los partidos, no se traduce necesariamente en una Asamblea Legislativa paritaria en su integración final, dada la aleatoriedad que introducen los resultados electorales. Pero sí son instrumentos que han contribuido enormemente a la inclusión de mujeres diputadas.

Hoy Costa Rica tiene la certeza de que si un partido obtiene varias diputaciones por una provincia, la diferencia entre hombres y mujeres no será mayor a uno entre ellas. **El problema con la reforma propuesta es que elimina esa certeza.** Si un partido obtiene varios escaños de los 42 DE, como puede tratarse de cualquiera de ellos, y cada uno es independiente del otro, podrían resultar muchos de un solo sexo, ampliando la brecha de género entre representantes electos.



Por ejemplo, un partido que hoy obtenga 4 diputaciones por San José necesariamente colocará en la Asamblea dos hombres y dos mujeres. Con la propuesta de DE, esos 4, 8 o 12 podrían ser todos del mismo sexo.

De modo que es posible afirmar la existencia de un retroceso de las reglas propuestas frente a las actuales en materia de paridad de género en la elección de diputados y diputadas, pues si bien ninguna ofrece garantía absoluta en el resultado final, las actuales son mejores garantías de medios para acercarse a la paridad.

RECOMENDACIONES:

- A. Dada la imposibilidad de aplicar la paridad horizontal para cargos uninominales, se recomienda descartar los esquemas de elección de diputaciones que se basen en ellos.
- B. De acuerdo con la recomendación del punto II.3, la paridad de género horizontal y vertical podría funcionar bien con una distribución de ocho o nueve circunscripciones que elijan 10 diputaciones cada una, al tiempo que se eliminan distorsiones de proporcionalidad entre una provincia como San José que elige 19 escaños y otras como Guanacaste o Limón que escogen 4 o 5.

5. Efectos negativos de la dinámica entre lista nacional y candidaturas por DE

De la simple lectura de la modificación propuesta, no queda clara la dinámica existente entre la lista nacional de diputaciones y las candidaturas uninominales que hace cada partido político por distrito electoral. La reforma sugerida dice:

*“Artículo 106- La Asamblea se compone de **un mínimo** de ochenta y cuatro diputados, número que **podrá ser aumentado** en aquellos casos que la ley expresamente prevea para ello. Los diputados tendrán el mismo rango y lo serán por la nación.*

El país se divide en cuarenta y dos distritos electorales, conformados según los criterios que la ley establezca. Cada distrito electoral elige, por simple mayoría, un diputado. Habrá tantos candidatos como partidos políticos estén inscritos en el distrito electoral.

*Los partidos políticos inscritos a escala nacional **postularán una lista nacional de ochenta y cuatro candidatos a diputados**. Dicha lista nacional **podrá** integrar candidatos también postulados en un distrito*



electoral. Cada partido político elegirá un número de diputados proporcional a los votos válidos que haya obtenido en toda la nación, siempre que superen el cuatro por ciento del total de votos válidos emitidos. La ley establecerá el criterio para asignar los diputados por fracción.

Cuando el número de diputados que elija un partido político sea mayor al número de diputados que haya elegido en los distritos electorales, los restantes serán elegidos de la lista nacional de dicho partido, en orden descendente.

Cada vez que se realice un censo general de población, el Tribunal Supremo de Elecciones revisará la conformación de los distritos electorales, conforme a los criterios que establezca la ley.

Se ha establecido en el debate público, inclusive a nivel del Plenario Legislativo³, que la propuesta trata de dos listas independientes: una nacional con 42 candidaturas y otras 42 que se postulan a nivel de DE, de modo que resultan 84 diputaciones electas en total.

No obstante, aunque dichas listas sí son separadas y los electores votarían una vez en cada una de ellas, **lo cierto es que no son independientes**; si no, por el contrario, tienen una dinámica entre sí que no queda explícita ni implícita en la redacción del artículo 106 propuesto.

La aclaración de los proponentes manifestada en la audiencia en la Comisión Política del PAC el día 14 de marzo, puede resumirse de la siguiente manera:

➔ Existirá una nómina con las listas nacionales de candidaturas por partido político nacional, así como otra nómina con las candidaturas únicas por partido por distrito electoral. La lista nacional de cada partido es de 84 candidaturas porque ésta determina la CANTIDAD de diputaciones que obtendrá cada partido. Las nóminas por distrito electoral tendrán al candidato de cada partido para ese distrito.

3 Ver intervención del diputado Carlos Ricardo Benavides, quien el 6 de marzo de 2019 afirmó: “Y plantea fundamentalmente este proyecto en materia de elección de diputados un sistema mixto, según el cual cuarenta y dos legisladores llegarían acá representando a regiones del país (...) y otros cuarenta y dos individuos que serán elegidos por una fórmula de carácter nacional. En ambos casos presentados por los partidos políticos.” (Acta Plenario Legislativo, p. 28 y 29, miércoles 6 de marzo de 2019).



- ➔ Cada elector votará en la primera nómina por la lista completa de un partido. Y en la segunda, por la candidatura única del partido de su preferencia.
- ➔ Los partidos obtienen la cantidad de diputados que resulte del sistema proporcional de la lista nacional, por cociente único nacional, siempre que supere el 4% (barrera legal que es hasta cuatro veces más elevada que la actual).
- ➔ **Pero la asignación de QUIÉNES son esos diputados electos NO se guía por el orden de la lista nacional, sino por los resultados de las nóminas de los distritos electorales.**
- ➔ Así, si en la lista nacional el Partido “AB” obtuvo derecho a 30 diputados, pero sólo ganó en 23 distritos electorales, esos 23 candidatos obtienen la curul, más los 7 primeros de la lista nacional para completar su asignación. (No serían 30 de lista nacional más 23 por DE, como se ha mal entendido).
- ➔ Sólo cuando un partido obtenga una cantidad mayor de diputados según los resultados de la lista nacional, que los obtenidos por distrito electoral, entonces se recurre al orden descendente de la lista nacional para asignarle la cantidad que le corresponde (esto sí se expresa en el párrafo cuarto propuesto). Así, se puede decir **que la lista nacional se activa supletoriamente.**

Esta dinámica entra la lista nacional de candidaturas por partido (con una función supletoria) y las candidaturas uninominales por DE ni siquiera queda sugerida en el artículo comentado. Si bien no debe exigírsele a la norma constitucional que exprese todas sus consecuencias con lujo de detalle, sí debe exigírsele claridad en la orientación de su mandato, para que posteriormente la ley y sus respectivos reglamentos puedan precisar coherentemente lo establecido a nivel constitucional.

De modo que no se trata de dos vías independientes entre sí, donde cada una de manera paralela elige 42 diputaciones, si no, por el contrario, de dos vías que se complementan y cruzan entre sí a la hora de asignar los escaños por partido político. La lista nacional define **cuántos** escaños puede recibir cada partido y los resultados por DE definen **quiénes** pasan a ocupar los mismos, con el objetivo de “brincarse” el orden en que los partidos organizaron su lista de candidaturas, pues los proponentes parten de un supuesto clamor popular que rechaza el mecanismo de las listas.

Ahora bien, con esta dinámica en mente, surgen varios cuestionamientos en torno a la cantidad total resultante de las diputaciones electas en la Asamblea Legislativa, que procedimos a aclarar con los proponentes en la referida audiencia.

5.A ¿Qué pasa con los partidos distritales ganadores en su DE?



La facultad de inscribir partidos a nivel de alguno de los 42 distritos electorales está prevista en la reforma en el artículo 96, particularmente en el inciso 2 del párrafo segundo que reza:

“2- Tendrán derecho a la contribución estatal los partidos políticos que participaren en los procesos electorales señalados en este artículo y alcanzaren al menos un cuatro por ciento (4%) de los sufragios válidamente emitidos a escala nacional o los inscritos por distrito electoral que eligieren, por lo menos, un diputado.”

Por lo tanto, aunque ubicado en un artículo que habla sobre acceso al financiamiento público de los partidos políticos, queda claramente habilitada la inscripción de partidos a nivel de DE.

Entonces, cuando un partido distrital gana un su DE ¿qué pasa con la cantidad de 84 escaños que se distribuyen según la lista nacional? Los proponentes no respondieron con claridad esta pregunta, con transparencia reconocieron que no lo habían resuelto, y que sería parte de las discusiones por abordar. También, explicaron que, en el caso de Nueva Zelanda, ese escaño se resta del total, y se distribuyen los escaños restantes según los resultados de la lista nacional de los partidos.

Es decir, si por ejemplo en las elecciones de 2022 esta reforma estuviera vigente y 5 partidos distritales ganan en su DE, entonces la distribución de curules según las reglas de la lista nacional se haría con sólo 79, para que la sumatoria total no exceda los 84.

En este punto, parece haber una contradicción entre la regla que por un lado establece a la lista nacional como la que define la cantidad de escaños por partido con base a 84, mientras por otro lado se habilita la inscripción de partidos distritales; toda vez que estos últimos no participan de aquellas listas nacionales. Es decir, los partidos distritales siempre operan por fuera de la lista nacional que distribuye la cantidad total de escaños.

5.B ¿Qué pasa si un partido obtiene más diputaciones por DE que las obtenidas por lista nacional?

El párrafo cuarto del artículo 106 prevé adecuadamente el supuesto de un partido nacional que obtenga más diputados por lista nacional que los obtenidos por DE. En ese caso, las candidaturas que encabezan la lista cubren, supletoriamente, la diferencia. ¿Pero qué pasa en el supuesto contrario?



De acuerdo con los proponentes, en ese caso surge **la figura de los diputados supernumerarios**. Por ejemplo, si los resultados por lista nacional dicen que un partido tiene derecho a 15 escaños, pero el mismo ganó en 18 DE, entonces de acuerdo con la propuesta “*cada distrito electoral elige, por simple mayoría, un diputado*”, y se le deben asignar los 18, de los cuales 3 serán los llamados supernumerarios.

Las diputadas y diputados supernumerarios aumentan la cantidad total más allá de los 84. Es por ello que la reforma prevé, al inicio del artículo 106, un mínimo de 84 diputados que podrá aumentar según la ley disponga. Así, en el caso hipotético mencionado, el número total de diputaciones en la Asamblea sería de 87.

Este supuesto podrían cumplirlo con mayor probabilidad aquellos partidos en los que su estructura territorial, o el voto tradicional, son variables de fuerte incidencia en sus resultados electorales, por sobre la imagen del candidato presidencial (y su “efecto arrastre”) o la estrategia de campaña que logren hacer a nivel nacional. Al contrario, partidos en los que estos dos últimos factores incidan más en sus resultados, probablemente obtengan derecho a más diputados por lista nacional de los que ganen por DE.

Asimismo, las nuevas dinámicas de “quiebre del voto” que expresaría la ciudadanía entre su preferencia a un partido de la lista nacional, y a otro diferente en la candidatura que escoge por el DE, podría provocar que surjan estas diputaciones supernumerarias.

5.C ¿Qué pasa si un partido nacional sólo postula candidaturas por lista nacional?

Dice el artículo en comentario: “*Los partidos políticos inscritos a escala nacional postularán una lista nacional de ochenta y cuatro candidatos a diputados. Dicha lista nacional **podrá** integrar candidatos también postulados en un distrito electoral.*”

Es decir, es facultativo del partido político nacional si postula o no candidaturas también a nivel de DE. De ahí que pueda ocurrir que desista de hacerlo por múltiples razones, entre ellas por ejemplo, preferir coaliciones o partidos distritales por medio de los cuales postular figuras afines, a cambio de no competir a nivel distrital como partido nacional.

Ante esta situación la propuesta tampoco responde con claridad, y sería la ley la que posteriormente establezca lo que se crea más conveniente.



5.D ¿Cómo afecta la dinámica entre lista nacional y candidaturas uninominales por DE la paridad de género?

En vista de la prioridad en la asignación de curules que tienen las candidaturas ganadoras de los DE, y la supletoriedad de la lista nacional para asignar los escaños restantes a los que tuvo derecho el partido, los problemas de paridad de género señalados en el punto 4 se reiteran.

Incluso, aun cuando dicha lista nacional fuese ordenada según la paridad vertical por ley, al “brincársela” para asignar los escaños según los ganadores de los DE, dicha paridad quedaría supeditada a la aleatoriedad de los resultados distritales.

RECOMENDACIONES:

- A. Visibilizar de forma pública en cualquier espacio donde se tenga participación sobre el Expediente 20.127, la dinámica existente a la hora de asignar escaños entre la lista nacional de candidaturas y las candidaturas uninominales por DE, pues hasta el momento en el debate público se ha posicionado una idea incorrecta que no responde a las intenciones de los proponentes.
- B. Resolver la contradicción entre la regla que por un lado establece a la lista nacional como criterio para definir la cantidad de escaños por partido con base a 84, mientras por otro lado se habilita la inscripción de partidos distritales; siendo que estos últimos no participan de aquellas listas nacionales.
 - a. Es conveniente mantener la opción de inscribir partidos no nacionales, que puedan participar sólo a nivel de una circunscripción electoral. Pero el esquema propuesto por DE introduce complicaciones al permitirlo. Por eso, sería preferible utilizar una organización de circunscripciones diferente, como la propuesta de 8 o 9 circunscripciones de tamaño mediano-grande (10 escaños).
- C. Establecer el **número de diputaciones** que tendrá la Asamblea Legislativa de manera **cierta y fija** para todas las elecciones, sin que pueda variar por los diputados “supernumerarios” u otros criterios coyunturales de una elección a otra.
- D. Modificar la redacción del tercer párrafo del artículo 106 para que se lea: *“Los partidos políticos inscritos a escala nacional postularán una lista nacional de ochenta y cuatro candidatos a diputados. Dicha lista nacional **deberá** integrar los candidatos **de ese partido** postulados en un distrito electoral. (...)”*. Esto para evitar los efectos apuntados de partidos que eventualmente sólo postulen lista nacional.



6. Umbral del 4% nacional

La barrera de acceso que hoy existe para que un partido participe en la asignación de curules es conocida como “subcociente”, el cual es la mitad del cociente. Para el año 2018, según la resolución N°1230-E11-2018 TSE, el subcociente más elevado fue de 19,760 votos en San José, mientras el más bajo fue de 15,105 votos en Limón. Cualquier partido que igualara o superara esa cantidad entraba en la distribución de escaños en esas provincias.

Con las reglas propuestas en el Expediente 20.127, por un lado se eleva a 4% del total nacional de votos dicha barrera para los partidos que postulan candidaturas nacionales, al tiempo que se elimina cualquier barrera para los partidos que postulan candidaturas a nivel de DE.

Para el 2018 se recibieron un total de 2,137,556 votos válidos. Es decir, el umbral del 4% significaría 85,502 votos válidos para ese año. Entonces, un partido nacional requiere dicha cantidad para apenas participar de la distribución de escaños, pero un partido distrital podría obtener un escaño si gana en su DE con, por ejemplo, 13,000 votos.

Introducir estas desigualdades podría operar en contra de la nacionalización de los partidos políticos, y a favor de la fundación de partidos de base distrital con tal de obtener escaños por medio de una menor cantidad de votos, lo cual redundaría en mayores debilitamientos a los ya de por sí limitados partidos nacionales. Lo anterior acarrea consecuencias que se ven en el punto 7.

Por otro lado, no existe justificación alguna para el aumento del umbral al 4% nacional. Esta propuesta implica **hacer hasta 4.6 veces más difícil el acceso de los partidos políticos a la distribución de escaños**. Si hacemos el ejercicio hipotético de un subcociente nacional con los votos válidos para la elección de 2018, obtenemos un cociente de 37,500 votos, y un subcociente de 18,750. Es decir, el umbral sería del 0,87% del total nacional de votos. En este caso, el umbral sugerido del 4% es 4.6 veces más elevado que el umbral nacional hipotético con las reglas del subcociente.

De modo que no parece haber un argumento que sostenga, técnica o políticamente, la conveniencia para el régimen democrático de elevar en 4 veces o más la cantidad de votos necesarios que debe obtener un partido político para acceder a la asignación de escaños. Al contrario, dificultar así dicho acceso provoca que más votos (expresión de la voluntad popular de la ciudadanía) se



desechen sin traducirse en la representación política que un buen sistema electoral debería garantizar.

Precisamente por ello, el Partido Acción Ciudadana no puede apoyar una modificación que dificulta la representación política fidedigna de la voluntad ciudadana expresada en votos. Al contrario, este tipo de barreras legales o umbrales son siempre una distorsión que introducen los sistemas electorales para, por medio de la manipulación jurídica y la “ingeniería electoral”, apartarse del pluralismo político expresado por el pueblo con sus votos, y procurar una asignación de escaños distinta a la voluntad emanada del pueblo soberano.

RECOMENDACIONES:

- A. Eliminar del párrafo tercero del artículo 106 propuesto la frase que dice: “siempre que superen el cuatro por ciento del total de votos válidos emitidos”.
- B. Como segunda opción, bajar el umbral del 4% propuesto en el proyecto a no más del 1% del total de votos válidos emitidos, en aras de equiparar la dificultad que tendrían los partidos para acceder a la distribución de escaños como si existiera una sola circunscripción nacional con el criterio actual del subcociente.

7. Fragmentación y municipalización del Poder Legislativo

El Expediente 20.127 podría suponer la fragmentación del sistema de partidos políticos con representación legislativa, pues se facilita la elección de diputados nacionales por vía de los DE. En consecuencia, es previsible que varios partidos distritales lleguen a la Asamblea Legislativa.

La fragmentación por sí misma no es necesariamente contraproducente para el régimen democrático, pues al fin y al cabo, es resultado de la voluntad popular manifestada por medio de los votos. Sin embargo, sí preocupa que en el caso de la propuesta no sería una fragmentación a nivel de partidos nacionales, sino una a partir de la intervención en la escena legislativa de partidos distritales.

Dentro de las funciones más importantes que tienen los partidos políticos está la de agregar intereses y hacerlos confluir en un programa político que exprese la visión que cada partido desea imprimir desde la conducción del gobierno. Dado que la Asamblea Legislativa es un órgano de gobierno nacional (en su rama legislativa), que toma decisiones de impacto nacional, lo lógico es que ahí estén



representadas aquellas visiones político-partidarias que propongan una visión también nacional, según los intereses nacionales que deseen incluir.

Nos preocupa que, en el ánimo de fundar, inscribir y hacer vencedoras ciertas opciones partidarias de nivel distrital, los incentivos estén colocados en apelar a temas que movilicen el apoyo local de los electores del DE, descuidando el alcance nacional del programa político de estas opciones.

En otras palabras, nos preocupa que la oferta electoral de los partidos inscritos a nivel de DE responda más a intereses locales puntuales que a intereses y propuestas de alcance nacional, con lo cual la agenda legislativa podría “municipalizarse”.

En este sentido, vale la pena cuestionarse si las nuevas unidades político-territoriales para elegir diputaciones deben ser los DE, u otras, ya que los DE podrían ser incluso más pequeños geográfica y poblacionalmente que algunos de los cantones actualmente existentes. Agregar intereses nacionales cuando la base electoral meta es, incluso, de nivel “sub-cantonal”, se torna políticamente inviable o, cuando menos, innecesario y ocioso.

En ese sentido, se reitera la recomendación de pensar en circunscripciones electorales plurinominales de un tamaño mediano-grande, permitiendo la inscripción de partidos a ese nivel.

8. Facultad del TSE para modificar los distritos electorales

El último párrafo del artículo 106 faculta al Tribunal Supremo de Elecciones a modificar la delimitación geográfica de los 42 distritos electorales que se crean, siguiendo los criterios que la ley establezca para su creación y cada vez que se haga un censo general de población.

Si los censos se realizan normalmente cada 10 años, significaría que cada 3 elecciones la delimitación de los DE podría variar, y con ello, **indudablemente algunos partidos políticos se verán beneficiados y otros perjudicados**, debido a la variación en el “aportamiento” de los votos en el seno del DE.

Por ejemplo, si en el distrito electoral “Z” un partido suele ganar porque en una de sus comunidades ha logrado constituir un bastión de apoyo fuerte, del cual sale electo el diputado de ese DE; con la nueva delimitación que haga el TSE después de un censo podría ocurrir que dicha comunidad ya no queda dentro del mismo



DE, sino que ahora una parte se mantiene en el DE “Z” pero otra se ubica en el DE “Y”. Consecuentemente, se divide el apoyo de aquel diputado y podría ya no resultar electo.

Esta práctica conocida como el “*gerrymandering*” no es recomendable en absoluto por sus evidentes consecuencias político-electorales. Además, colocaría al TSE en una posición no sólo incómoda, sino en una que **le obliga a tomar partido en el sentido de decidir qué porciones del electorado divide y qué otras no, con lo cual se compromete su imparcialidad** por beneficiar a unos partidos o a otros, inevitablemente. Lo anterior acarrearía, con el tiempo, cuestionamientos a la legitimidad del TSE que francamente no necesitamos ni deseamos.

RECOMENDACIONES:

- A. Eliminar la posibilidad de que el TSE o cualquier otra institución revise, actualice o modifique la conformación de los DE o de otras circunscripciones electorales que se formulen, pues tal acción podría implicar el beneficio para algunos partidos políticos y el perjuicio para otros, según la geografía electoral de cada uno, comprometiendo la imparcialidad del proceso electoral.
- B. En caso de acogerse la propuesta de 8 o 9 circunscripciones electorales que elijan 10 diputados cada una, podría habilitarse la posibilidad de modificar la cantidad de diputados que éstas elijan, en función de la evolución demográfica del país, como ya es hoy.

9. Negociación de las reformas

Como se desprende de la lectura del Expediente 20.127, algunas modificaciones de gran calado para la vida democrática del país quedan sujetas a posteriores reformas legales. Tratándose de una reforma constitucional, se comprende que en un momento posterior la ley deberá ajustarse a los cambios introducidos en la Carta Fundamental.

Pero algunos de esos ajustes legales comprenden temáticas fundamentales no sólo para la implementación de los cambios constitucionales, sino también, para nuestro régimen democrático. Por ejemplo, se delega en la ley lo siguiente: los criterios para determinar los 42 distritos electorales, los casos y mecanismos de aumento del número total de diputados y los criterios para asignar los diputados por fracción (¿acaso hay otro diferente al de asignarlos a la fracción del partido por el que resultaron electos?).



En este sentido, nos parece que la discusión de la reforma constitucional no debe ir separada de dichas reformas legales, si no, por el contrario, deben darse conjuntamente y, sobre todo, el apoyo a la reforma constitucional debe ir aparejado con y quedar sujeto a los acuerdos políticos que se alcancen en materia legal. De no ser así, podría la Constitución Política establecer unas disposiciones y luego la ley dar otras que no necesariamente respondan a lo que se quería inicialmente, en temas tan trascendentales como los criterios para establecer las circunscripciones electorales.

RECOMENDACIONES:

- A. Dar la discusión y negociar el apoyo al Expediente Legislativo 20.127 de manera paralela a las reformas de legalidad electoral que supone, de modo que se construyan acuerdos políticos con las demás fracciones que definan el contenido de éstas previamente a dar el apoyo a aquella.
- B. En función de lo anterior, se recomienda al Poder Ejecutivo convocar y desconvocar durante los periodos de sesiones extraordinarias que esta discusión requiera, tanto la reforma constitucional como los proyectos de ley asociados en función de los tiempos que las negociaciones entre las fracciones legislativas demanden.

10. Premisas para la negociación y el debate

Considerando todo lo anterior, la Comisión Política del Partido Acción Ciudadana recomienda a la Fracción Legislativa de nuestro partido abordar las negociaciones y discusiones relativas al Expediente 20.127, bajo la orientación de las siguientes premisas:

- I. Dar una discusión pausada, amplia, sin prisas, abierta y receptiva con todos los sectores de la sociedad que manifiesten criterios fundamentados sobre la conveniencia o no de la reforma constitucional.
- II. Reconocer que los sistemas electorales son sólo uno de los factores que inciden en la representatividad de la Asamblea Legislativa para con el pueblo, su valoración por parte de la ciudadanía y su legitimidad como institución. No todo se resuelve modificando dichas reglas y nadie puede afirmar tampoco si la mayor parte de los problemas de representatividad se resuelven por esa vía.
- III. Tomar como parámetro normativo (“deber ser”) para nuestro sistema electoral la más exacta fidelidad y respeto a la voluntad ciudadana expresada en las urnas, de modo que la conversión de votos en escaños



sea una traducción fidedigna de ésta, pues ahí reside la base fundamental de la representación política emanada de las elecciones.

- IV. Rechazar aquellos esquemas del sistema electoral que impliquen un retroceso en la proporcionalidad con la que ya cuenta Costa Rica a la hora de convertir los votos del pueblo en escaños de los partidos políticos.
- v. Rechazar todo esquema del sistema electoral que implique garantías menores en materia de paridad de género respecto de las reglas con las que ya cuenta el país para ello.
- vi. Valorar todas las opciones que surjan a lo largo de este debate nacional no sólo a partir de razones de conveniencia partidaria, si no, fundamentalmente, a la luz de lo que mejor funcione para el pluralismo político que expresa la ciudadanía desde que se venció al bipartidismo, dando vida a nuestro principio fundacional de “primero Patria que partido”.

COMISIÓN POLÍTICA
PARTIDO ACCIÓN CIUDADANA
28 DE MARZO, 2019