

UNIVERSIDAD DE COSTA RICA  
SISTEMA DE ESTUDIOS DE POSGRADO

**REPRESENTATIVIDAD DE MINORÍAS: HACIA UNA  
INCONSTITUCIONALIDAD**

Trabajo final de investigación aplicada sometido a la consideración de la Comisión del Programa de Estudios de Posgrado en Derecho para optar al grado y título de Maestría Profesional en Derecho Público

FRANCINIE CUBERO DE LA VEGA

Ciudad Universitaria Rodrigo Facio, Costa Rica

2020

## **Dedicatoria**

A mis papás, a mi hermana y en especial a mi esposo, quien me ha acompañado a lo largo del camino y siempre me ha apoyado.

Mi amor por ustedes es inconmensurable e inefable.

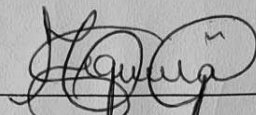
## **Agradecimientos**

Al profesor Diego Brenes por su respaldo y guía.

A las profesoras Anamari Garro y Ariana Macaya por su colaboración y participación.

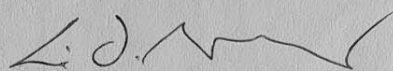
A la Licda. Ana Lorena Pérez, por ayudarme a encontrar la luz.

"Este trabajo final de investigación aplicada fue aceptado por la Comisión del Programa de Estudios de Posgrado en Derecho de la Universidad de Costa Rica, como requisito parcial para optar al grado y título de Maestría Profesional en **Derecho Público**."



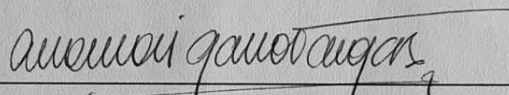
Msc. Maribel Sequeira Gutiérrez

**Representante del Decano Sistema de Estudios de Posgrado**



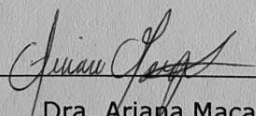
Dr. Luis Diego Brenes Villalobos

**Profesor Guía**



Dra. Anamari Garro Vargas

**Lectora**



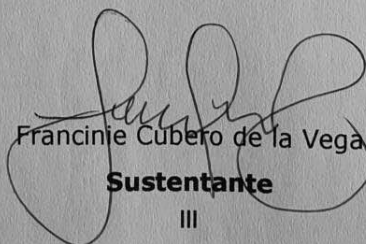
Dra. Ariana Macaya Lizano

**Lectora**



Dr. Rafael González Ballar

**Director del Programa de Posgrado en Derecho Público**



Francinie Cubero de la Vega  
**Sustentante**  
III

## **Tabla de Contenido**

<b>Dedicatoria</b>	II
<b>Agradecimientos</b>	II
<b>Hoja de Firmas</b>	III
<b>Tabla de Contenido</b>	IV
<b>Resumen</b>	VI
<b>Abstract</b>	VIII
<b>Lista de tablas</b>	IX
<b>Introducción</b>	1
<b>Metodología</b>	8
<b>Problema de Investigación</b>	11
<i>Objetivo general</i>	11
<i>Objetivos específicos</i>	12
<i>Preguntas de investigación</i>	12
<i>Instrumento o técnicas a utilizar</i>	13
<b>Resultados de la investigación</b>	14
<b>Análisis cuantitativo de grupos minoritarios y representación en la Asamblea Legislativa</b>	14
<i>i. Periodo 2010-2014</i>	16
<i>ii. Periodo 2014-2018</i>	17
<i>iii. Periodo 2018-2022</i>	17
<b>Análisis en Derecho comparado de la aplicación normativa en favor de minorías indígenas</b>	18
<i>a) Colombia</i>	19
<i>b) Bolivia</i>	21
<i>c) Venezuela</i>	22
<b>Conclusiones y propuesta de reforma del Código Electoral</b>	26
<b>Bibliografía</b>	31

<i>Revistas</i>	31
<i>Normativa</i>	32
<i>Jurisprudencia</i>	33
<i>Sitios Web</i>	34
<i>Libros</i>	37
<i>Documentos digitales</i>	38
<b>Anexos</b>	39
Anexo 1: Publicación " <i>Representatividad de minorías a la luz del artículo 95 constitucional</i> ".	39
Anexo 2: Publicación: " <i>Representatividad de minorías indígenas en América Latina</i> ".	58
Anexo 3: <i>Propuesta de Ley de Creación de Circunscripción Especial Indígena y Representación de Minoría Indígena en la Asamblea Legislativa.</i>	79

## Resumen

La representación de minorías como un principio de ejercicio del sufragio tiene base constitucional el artículo 95 inciso 6 que garantiza la representatividad de minorías<sup>1</sup>. Partiendo de la premisa que en Costa Rica no hay representatividad de minorías, lo cual es inconstitucional, se pretende estudiar y analizar con elementos de índole cuantitativos, las condiciones actuales de la representatividad política con la que cuentan grupos minoritarios.

Teniendo una base conceptual, se procede a realizar un análisis con datos estadísticos, para determinar grupos minoritarios existentes en el país, representación o no de estos en los periodos legislativos del 2010 al 2018, y concluir si, cuantitativamente, existen grupos minoritarios concretos que merezcan representación directa en el congreso.

Por otro lado, y desde un punto de vista cualitativo, se estudian países a nivel latinoamericano que tienen en su normativa interna mecanismos que garantizan la representatividad de minorías en el congreso, la forma de ejecutar durante el proceso electoral, y si son representativos en forma proporcional a la cantidad de población de ese grupo.

---

<sup>1</sup> Artículo 95.-

La ley regulará el ejercicio del sufragio de acuerdo con los siguientes principios:

1. Autonomía de la función electoral;
2. Obligación del Estado de inscribir, de oficio, a los ciudadanos en el Registro Civil y de proveerlos de cédula de identidad para ejercer el sufragio;
3. Garantías efectivas de libertad, orden, pureza e imparcialidad por parte de las autoridades gubernativas;
4. Garantías de que el sistema para emitir el sufragio les facilita a los ciudadanos el ejercicio de ese derecho;
5. Identificación del elector por medio de cédula con fotografía u otro medio técnico adecuado dispuesto por la ley para tal efecto;
6. Garantías de representación para las minorías;
7. Garantías de pluralismo político;
8. Garantías para la designación de autoridades y candidatos de los partidos políticos, según los principios democráticos y sin discriminación por género.

Como resultado de ello, la investigación presenta como resultados dos artículos de investigación publicados en la Revista Electoral del Tribunal Supremo de Elecciones, así como una propuesta de reforma de ley en aplicación de una acción afirmativa que promueve el acceso a personas indígenas a la Asamblea Legislativa.

## **Abstract**

The guarantee of minority representation in Costa Rica as a principle of suffrage, has a constitutional basis in article 95 paragraph 6. Starting on the premise that in Costa Rica there is no representativeness of minorities, which is unconstitutional; it is intended to study and analyze, with quantitative elements, the current conditions of political representation that minority groups have.

Once the conceptual base is established, it proceeds to perform an analysis with statistical data, to identify minority groups in the country, the representation or not of these in the legislative periods from 2010 to 2018, and conclude if, quantitatively, there are specific minority groups that deserve direct representation in the congress.

From a qualitative perspective, Latin American countries that have in their internal regulations are studied: its mechanisms of control of representativeness of minorities in congress, how this representatio is achieved during the electoral process, and whether the groups are representative in proportion to the amount of population.

As a result, the investigation concludes with two research articles published in the Electoral Review of the Supreme Court of Elections, as well as a proposal to reform the law in application of an affirmative action that promotes access to indigenous people in the Legislative Assembly.



## Lista de tablas

Tabla 1. Autoidentificación étnica-racial Censo 2011 _____	15
Tabla 2. Comparación de población general, indígena y Cámara de Representantes en Colombia. _____	20
Tabla 3. Comparación de población general, indígenas y Cámaras de Diputados en Bolivia. _____	22
Tabla 4. Comparación de población general, indígena y Diputados en Venezuela. _____	24
Tabla 5. Comparación de normativa legal y constitucional sobre representatividad de minorías étnicas. Colombia, Bolivia y Venezuela. ____	25



UNIVERSIDAD DE  
COSTA RICA

SEP Sistema de  
Estudios de Posgrado

**Autorización para digitalización y comunicación pública de Trabajos Finales de Graduación del Sistema de Estudios de Posgrado en el Repositorio Institucional de la Universidad de Costa Rica.**

Yo, Francinie Cubero de la Vega, con cédula de identidad 113890149, en mi condición de autor del TFG titulado Representatividad de minorías: hacia una inconstitucionalidad

Autorizo a la Universidad de Costa Rica para digitalizar y hacer divulgación pública de forma gratuita de dicho TFG a través del Repositorio Institucional u otro medio electrónico, para ser puesto a disposición del público según lo que establezca el Sistema de Estudios de Posgrado. SI  NO \*

\*En caso de la negativa favor indicar el tiempo de restricción: \_\_\_\_\_ año (s).

Este Trabajo Final de Graduación será publicado en formato PDF, o en el formato que en el momento se establezca, de tal forma que el acceso al mismo sea libre, con el fin de permitir la consulta e impresión, pero no su modificación.

Manifiesto que mi Trabajo Final de Graduación fue debidamente subido al sistema digital Kerwá y su contenido corresponde al documento original que sirvió para la obtención de mi título, y que su información no infringe ni violenta ningún derecho a terceros. El TFG además cuenta con el visto bueno de mi Director (a) de Tesis o Tutor (a) y cumplió con lo establecido en la revisión del Formato por parte del Sistema de Estudios de Posgrado.

**INFORMACIÓN DEL ESTUDIANTE:**

Nombre Completo: Francinie Cubero de la Vega.

Número de Carné: B79718 Número de cédula: 1-1389-0149.

Correo Electrónico: francinie@gmail.com

Fecha: 19 enero 2021. Número de teléfono: 8314-3282.

Nombre del Director (a) de Tesis o Tutor (a): Dr. Luis Diego Brenes Villalobos.

FRANCINIE DE  
LOS ANGELES  
CUBERO DE LA  
VEGA (FIRMA)  
Firmado digitalmente  
por FRANCINIE DE LOS  
ANGELES CUBERO DE  
LA VEGA (FIRMA)  
Fecha: 2021.01.19  
12:46:41 -06'00'

**FIRMA ESTUDIANTE**

Nota: El presente documento constituye una declaración jurada, cuyos alcances aseguran a la Universidad, que su contenido sea tomado como cierto. Su importancia radica en que permite abreviar procedimientos administrativos, y al mismo tiempo genera una responsabilidad legal para que quien declare contrario a la verdad de lo que manifiesta, puede como consecuencia, enfrentar un proceso penal por delito de perjurio, tipificado en el artículo 318 de nuestro Código Penal. Lo anterior implica que el estudiante se vea forzado a realizar su mayor esfuerzo para que no sólo incluya información veraz en la Licencia de Publicación, sino que también realice diligentemente la gestión de subir el documento correcto en la plataforma digital Kerwá.

## **Introducción**

La participación democrática es un factor fundamental para el sano ejercicio y funcionamiento de un Estado Social de Derecho. Principios fundamentales como los de libertad, justicia, igualdad y pluralismo político, permiten que el sistema democrático brinde seguridad y confianza a la población en un ejercicio pleno del Estado de Derecho.

El derecho a elegir y ser elegido dentro de una democracia libre y participativa permite a los distintos grupos de personas tener poder político en la toma de decisiones que conciernen no solo al grupo cercano de interés, sino que puede generar una afectación o beneficio a nivel nacional.

Sin bien la Carta Magna de Costa Rica faculta el acceso de cualquier persona a un puesto de elección popular como presidente, alcaldes o diputados, por ejemplo, cumpliendo un mínimo de requisitos relacionados con edad o nacionalidad en uno casos; el acceso a dichos puestos debe analizarse también desde el punto de vista de las oportunidades y posibilidad que tengan diversos grupos.

Tomando en cuenta las posibilidades, por ejemplo, que, quien esté interesado en un escaño en la Asamblea Legislativa, podría participar y acceder del mismo mediante la participación de un partido político; sin embargo, desde un punto de vista de oportunidades, hay que tomar en consideración los requisitos a lo interno de ese partido para elegir quienes participarían y, finalmente, quienes resultarían electos por elección del pueblo mediante su voto.

De ahí la importancia de analizar, a nivel de grupos minoritarios, qué oportunidades o posibilidades existen a nivel normativo, y el respaldo que exista a nivel constitucional para fomentar una participación de estos grupos dentro del sistema democrático.

La Constitución Política de nuestro país establece en el artículo 95 lo siguiente:

ARTÍCULO 95.- La ley regulará el ejercicio del sufragio de acuerdo con los siguientes principios:

- 1.- Autonomía de la función electoral;
- 2.- Obligación del Estado de inscribir, de oficio, a los ciudadanos en el Registro Civil y de proveerles de cédula de identidad para ejercer el sufragio;
- 3.- Garantías efectivas de libertad, orden, pureza e imparcialidad por parte de las autoridades gubernativas;
- 4.- Garantías de que el sistema para emitir el sufragio les facilita a los ciudadanos el ejercicio de ese derecho;
- 5.- Identificación del elector por medio de cédula con fotografía u otro medio técnico adecuado dispuesto por la ley para tal efecto;
- 6.- Garantías de representación para las minorías;
- 7.- Garantías de pluralismo político;
- 8.- Garantías para la designación de autoridades y candidatos de los partidos políticos, según los principios democráticos y sin discriminación por género.

Dicha disposición constitucional remite al Código Electoral (*Ley N° 8765 del 19 de agosto del 2009, publicado en La Gaceta N° 171 del 02 de setiembre del 2009, Alcance N° 37*) en donde se desarrollan, en términos generales, los principios de participación, igualdad y no discriminación.

La presente investigación busca, entre otros objetivos, analizar la aplicación del artículo 95 constitucional, específicamente el inciso 6 respecto a la *Garantía de representación para minorías*.

El Diccionario Electoral del Instituto Latinoamericano de Derecho Humanos (2017) desarrolla que el término "*minoría*" se ha utilizado en tres sentidos:

1. Designa un subgrupo de personas que de alguna manera y en algún aspecto de las relaciones sociales y políticas, se encuentra en una situación de dependencia o desventaja frente a otro grupo de "mayoría", donde ambos son parte de una sociedad más amplia.
2. Las denominadas "*minorías nacionales*", es decir, grupos raciales o étnicos en situación de minoría que se integran a una mayoría en un Estado particular, sin embargo, no se consideran como tal por valores numéricos, sino por el ejercicio de poder. En ese supuesto, la mayoría numérica se ve dominada por la minoría numérica.
3. En situaciones intergrupales, las minorías se definen con base en la idea de límites de inclusión (aumenta la relevancia de los miembros de la minoría en el grupo) o de exclusión (un grupo con más poder define una categoría social de la población).

A lo largo de los años, se ha reducido la representación de minorías a la participación de partidos políticos considerados minoritarios.

También se ha considerado la representación de minorías por la forma de elección de los representantes mediante las fórmulas de cociente y subcociente, y que permiten el acceso a los grupos que participan por alcanzar el mínimo necesario para obtener un escaño.

Tanto es así que de la sesión ordinaria N° 85-2014 celebrada por el Tribunal Supremo de Elecciones a las nueve horas del cinco de agosto de dos mil catorce, en su punto D), se procedió a evacuar consulta legislativa en relación con el expediente 16.740 "*Reforma al artículo 138 del Código Electoral*". Para lo que interesa respecto del referido artículo 95 inciso 6), se indicó:

Si bien el artículo 95 inciso 6) de la Constitución Política inserta el principio de garantías para la representación de las minorías como parámetro para

la legislación reguladora del ejercicio del sufragio, tal principio no puede significar que a partidos políticos que no hayan sido capaces de convocar un nivel mínimo de respaldo mínimamente representativo se les deban adjudicar cargos simplemente por haber participado en la contienda. El poder en democracia se reputa legítimo únicamente en la medida en que provenga del ejercicio del sufragio, por lo cual, asignar escaños sobrerrepresentando a partidos que no han recibido un mínimo de apoyo popular constituiría una medida antidemocrática. (...) En la línea de lo que se viene argumentando, este Tribunal en su resolución n.º 1550-E8-2010 de las 12:30 horas del 9 de marzo de 2010 indicó: "El numeral 205, si bien es parte de un esquema que garantiza espacios de representación para las minorías, responde a la lógica democrática de decisión por mayorías que, bajo el sistema proporcional, no concede todos los puestos elegibles a la alternativa más votada pero, en tesis de principio, le da más y nunca menos que a la que alcanza una votación inferior. En todo caso, debemos recordar al consultante que, en nuestro sistema, se garantiza la representación de las mayorías, otorgándoles prioridad en la asignación de escaños en el primer nivel de distribución con exclusividad (por cociente) pero, también, se tutela la representación de las minorías al darles acceso, en una segunda ronda y una eventual tercera ronda, a la asignación de escaños sin exclusividad (por residuo mayor). El diseño legislativo por el que se optó en Costa Rica, inhibe la sobrerrepresentación de las minorías, para que solo partidos con cierto caudal de votación puedan acceder a las curules pendientes de asignación (umbral de subcociente).".

El uso del cociente y subcociente es, para el Tribunal Supremo de Elecciones, una garantía de participación de las minorías.

Esta posición fue considerada previamente por parte de la Sala Constitucional, mediante Voto 7383-97 de las 15:48 del 04 de noviembre de 1997 al conocer acción de inconstitucionalidad en contra del artículo 134, párrafo 2 del Código Electoral de entonces, por considerarse discriminatorio frente a los partidos minoritarios. En dicha acción de inconstitucionalidad, el informe de la Procuraduría General de la República consideró que la fórmula del cociente y subcociente era inconstitucional. La Sala consideró que no lo era y para efectos de la presente investigación y respecto de la participación de minorías indicó:

Alguna parte de la doctrina especializada esgrime un argumento favorable al sistema de elección por cociente y subcociente y afirma que permite a las minorías organizadas en partidos políticos, tener representantes en la función legislativa. El argumento reconoce, a nuestro modo de ver, un fenómeno frecuente en los partidos llamados "grandes" o "mayoritarios",

y es el de la incorporación a ellos de diversos sectores y minorías de pensamiento. No resulta aventurado afirmar, por los estudios socio políticos que se han realizado en diversos países y momentos, que los denominados "partidos de masas" no son bloques ideológicos monolíticos, sino que se les integran diversos grupos minoritarios, y es de allí que, a través del sistema, esos grupos tendrían acceso a los cargos electivos. Así, el sistema les garantizaría a "estas minorías" incorporadas a los "partidos de mayorías", un efectivo ejercicio del derecho a elegir y ser electo. En virtud de este enfoque, el sistema diseñado por la legislación costarricense resulta compatible con la Constitución Política cuando ordena que debe incorporar "garantías de representación para las minorías" (artículo 95 inciso 6 (...)) De otra parte, no puede entenderse como lógica una equiparación entre "minorías" y "partidos minoritarios", como argumenta el accionante. Los partidos minoritarios no necesariamente representan minorías, y en ese sentido debe rescatarse un tanto la explicación que brinda en su informe a la Sala el señor Presidente del Tribunal Supremo de Elecciones, que entiende que el sistema costarricense veda, a través de la barrera legal del cociente y subcociente, la constitución de partidos políticos familiares o de amigos pura y simplemente. Además, resulta históricamente comprobable y comprobado, que el sistema ha garantizado la participación y representación de las minorías, aunque no todos los partidos minoritarios hayan obtenido representación en la Asamblea Legislativa."— [Resaltado no es del original].

De dicho extracto, se puede verificar que, para ese momento, la representación de minorías se entendía únicamente por el hecho de poder participar, pero no de asegurar una efectiva representación. Cabe resaltar el Voto salvado de la Magistrada Calzada Miranda y los Magistrados Vargas Benavides y Cruz Castro que consideró:

No podemos aceptar el argumento de que la tutela de las minorías a que se refiere la Carta Política se refiera a otra cosa más que a partidos minoritarios, es decir, entes organizados de manera separada a los partidos mayoritarios. Es irrazonable suponer que, en un sistema como el que rige para la elección de diputados, grupos que de otra manera estarían integrados en "casa aparte", para emplear un término popular, deban permanecer en el alero de un partido más o menos grande, para mantener alguna expectativa, puesto que de otra forma verían prácticamente imposibilitado su acceso a la Asamblea Legislativa. Si así fuera, como lo entiende la mayoría de la Sala, se trataría sin duda de una perversión provocada por el sistema, que fuerza entonces a esos grupos pequeños a integrarse a partidos llamados grandes para mantener vivas sus esperanzas de obtener representatividad (...). En opinión de los firmantes, lo dispuesto en la norma cuestionada enfrenta abierta y manifiestamente el deseo del Constituyente de 1949, en el sentido de que la ley electoral debe regular el ejercicio del sufragio con garantías de representación para las minorías (Artículo 95 inciso c). (...) El sistema, si bien no es del todo discriminador, no cumple cabalmente con la exigencia

de dar garantías de representación para todas las minorías, y además, sin excepciones irrazonables, lesivas del espíritu constitucional, como vemos que sucede en estos momentos. De tal forma, se da una violación a los artículos 95. 6) y 98 de la Constitución Política, así como del artículo 1° que establece el principio democrático, rector de la organización del Estado costarricense y de sus instituciones.

Dicho voto salvado ha sido reiterado en votos salvados N° 1234-98 de las 16:06 del 25 de febrero de 1998, N° 11272 de las 14:41 del 08 de agosto del 2007, y N° 2009-003649 de las 16:04 del 04 de marzo del 2009 todos de la Sala Constitucional; sin embargo, en ellos no se ha discutido propiamente el incumplimiento o no del artículo 6 respecto a un grupo determinado considerado como minoritario, sino al mecanismo electoral para la distribución de escaños.

Pese a ello, da la pauta a seguir para ampliar lo que debe entenderse por minoría, generando con ello interpretación de la Constitución Política más allá de lo expresamente normado e interpretado hasta este momento, y de esa forma ampliar el espectro, al menos conceptual, de lo que debe entenderse por una minoría.

La interpretación constitucional toma relevancia ya que lo que se pretende no es una modificación al texto constitucional, sino que lo ahí establecido se transforma a la realidad social; es decir, se genera un cambio en la interpretación de ésta, pero manteniendo su literalidad. Esta figura, llamada por algunos autores mutación constitucional, puede emanar de una naturaleza normativa por medio de leyes o reglamentos, o de naturaleza jurisdiccional por medio de sentencias de tribunales constitucionales, y nace de la necesidad de acoplar la norma constitucional a las demandas de un mundo dinámico y contingente (Castro, 2003).

En voto salvado de la resolución 12247-2008 de la Sala Constitucional el Magistrado Vargas Benavides se refiere a la rigidez de la



Constitución Política, específicamente *"a la necesidad que para las enmiendas al texto fundamental, el órgano dotado de Poder Constituyente Derivado siga un procedimiento marcadamente más riguroso que el empleado para la creación de la Ley ordinaria"*; ahora bien, dicha rigidez se limita a la reforma parcial o total del texto constitucional, mas no así a la interpretación de ésta, la cual cae en manos de la Sala Constitucional.

El autor Francisco Castro (2003) señala la trascendencia de los tribunales constitucionales como fuente de mutación constitucional, pues les corresponderá desenvolver, compatibilizar, integrar y adaptar a la Constitución, mediante una interpretación evolutiva o dinámica.

Por otra parte, se tiene que la acción afirmativa o discriminación positiva pretende establecer políticas, en favor de un grupo minoritario o históricamente discriminado, un trato preferencial al acceso de determinados bienes o derechos; esto con el fin de reducir o, idealmente, eliminar las prácticas discriminatorias en contra de dos sectores históricamente excluidos.

También es necesario analizar cuando se está o no en presencia de una inconstitucionalidad por omisión. Para estimar si se está en presencia de una conducta omisiva inconstitucional, es necesario que existiera de previo una obligación al legislador de cumplir de manera expresa con dicho ayuno legislativo.

Al respecto, el voto 5716-2013 de la Sala Constitucional estableció:

De otra parte, en la sentencia No. 1001-2008 de las 14:54 hrs. de 23 de enero de 2008, esta Sala especificó cuáles son los elementos a tomar en consideración frente al análisis de una inconstitucionalidad por omisión, siendo que, se sintetizó de la siguiente manera: («) (sic) En este sentido es oportuno recordar que la omisión que tiene relevancia constitucional y que por tanto puede impugnarse ante esta jurisdicción, es aquella que se configura al ser confrontada con un deber u obligación prevista directa y expresamente en el Derecho de la Constitución (ver en este sentido la sentencia N° 2002-04394 de las 16:24 horas

del 14 de mayo del 2002), que no ha sido observado o cumplido por el órgano dotado de potestad normativa durante un tiempo razonablemente prolongado, lo que impide a su vez el cumplimiento de las normas constitucionales de las cuales irradia el mandato. El contenido de la inconstitucionalidad por omisión parte de la idea de que el constituyente le ha conferido un "mandato al legislador" y, por consiguiente, éste no puede excusarse de crear o desarrollar la norma ordenada en virtud de su facultad discrecional de legislar. Por ello, al no cumplir lo dispuesto en la Constitución incurre en una omisión que la lesiona, pues tal negativa imposibilita dotar de plena eficacia al precepto que contiene la orden expresa o implícita para el legislador. De ahí que ese mandato sea diferente a la libertad general de legislar que caracteriza la gestión del legislador. IV.- En las sentencias de inconstitucionalidad números 14-2005 y 59-2005, esta Sala determinó los aspectos que deben tomarse en consideración al analizar si se da o no el supuesto de omisión inconstitucional: 1. Si existe el mandato al legislador; 2. Si existe mandato, si ha sido incumplido; 3. El plazo del incumplimiento; 4. Si la omisión torna ineficaz la norma o algún derecho fundamental. («) (sic).

En lo que interesa en el presente asunto, el artículo 95 inciso 6 de la Constitución Política establece la obligación legal para el ejercicio del sufragio, garantizando la representación para las minorías; se remite a la ley la regulación de dicho principio, pese a ello de la normativa electoral no se desprende disposición alguna en ese sentido.

## **Metodología**

Para cumplir con los objetivos del presente trabajo de investigación, es necesaria la obtención de información por medio de datos estadísticos oficiales por parte del Instituto Nacional de Encuestas y Censos de Costa Rica (INEC) para determinar la existencia de minorías en el país y si merecen o no representatividad legislativa en términos numéricos; además de un análisis comparativo de leyes y Constituciones Políticas de países en los cuales existe representación de minorías étnicas, con el fin de analizar la aplicación de la norma en la realidad tomando en consideración nuevamente elementos estadísticos oficiales para comparar numéricamente si la representación es proporcional o no.

Al analizar la metodología aplicable al presente asunto, se compararon los beneficios y desventajas de los métodos cuantitativos y

cualitativos desde la perspectiva de Baptista y otros en su libro Metodología de la Investigación (Baptista et al. 2003). Sobre ambas metodologías indican:

“El enfoque **cuantitativo** se fundamenta en un esquema deductivo y lógico, busca formular preguntas de investigación e hipótesis para posteriormente probarlas, confía en la medición estandarizada y numérica, utiliza el análisis estadístico, es reduccionista y pretende generalizar los resultados de sus estudios mediante muestras representativas. Además de que parte de la concepción de que existen dos realidades: la del entorno del investigador y la constituida por las creencias de éste; por ende, fija como objetivo lograr que las creencias del investigador se acerquen a la realidad del ambiente. (...) El enfoque **cualitativo**, por su parte, se basa en un esquema inductivo, es expansivo y por lo común no busca generar preguntas de investigación de antemano ni probar hipótesis preconcebidas, sino que éstas surgen durante el desarrollo del estudio. Es individual, no mide numéricamente los fenómenos estudiados ni tampoco tiene como finalidad generalizar los resultados de su investigación; no lleva a cabo análisis estadístico; su método de análisis es interpretativo, contextual, etnográfico. Asimismo, se preocupa por capturar experiencias en el lenguaje de los propios individuos y estudia ambientes naturales.”— (Resaltado no es del original).

En razón de lo anterior, el presente proyecto tiene una metodología de índole cuantitativo al dar respuesta a varias preguntas de investigación por medio de análisis estadísticos y que al mismo tiempo atienden la hipótesis nula.

La investigación es de carácter exploratorio al ser un tema de investigación poco estudiado y relacionado con fenómenos desconocidos en el país, siendo entonces necesario, tener datos concretos para obtener resultados; según Baptista (et al. 2003): *“los estudios exploratorios se efectúan, normalmente, cuando el objetivo es examinar un tema o problema de investigación poco estudiado, del cual se tienen muchas dudas o no se ha abordado antes”*.

Por otro lado, es de índole descriptivo al ser necesario especificar propiedades y características del tema a investigar, así como los rasgos más importantes del fenómeno, siendo para esto importante el análisis

comparativo que forma parte del proyecto, y que permite delimitar cómo es aplicado en otras latitudes y cómo se ejecuta o no en el país.

De igual forma, se realiza una descripción estadística respecto de porcentaje de población representado por cada diputado en Costa Rica, en comparación con el porcentaje establecido por el INEC sobre el grupo minoritario de interés (étnicos) y si le corresponde o no representación en el congreso de conformidad con el artículo 95 constitucional.

La hipótesis nula es que en Costa Rica no hay representatividad de minorías, lo cual es inconstitucional, para ello, la variable dependiente es la representación política de minorías étnicas, siendo sobre ello lo que se pretende estudiar y analizar con las estadísticas respectivas y plantear una reforma que permita, desde un diseño no experimental, observar el fenómeno como se da naturalmente y de forma longitudinal haciendo un análisis de los periodos legislativos y la participación de minorías.

Como resultado de ello, la investigación presenta dos entregables que se encuentran en el apartado de Anexos; éstos consisten en dos artículos de investigación publicados en la Revista Electoral del Tribunal Supremo de Elecciones.

El primero se denomina "Representatividad de minorías a la luz del artículo 95 constitucional", el cual se centra en un análisis cuantitativo de grupos minoritarios en Costa Rica de acuerdo al último censo realizado en el país y su proyección futura, así como al análisis de la participación minoritaria, debidamente delimitada en el artículo, que ha alcanzado un escaño legislativo; finalmente concluye cómo, numéricamente, la minoría indígena del país no se encuentra representada políticamente.

El segundo publicado se denomina "Representatividad de minorías indígenas en América Latina", en el cual se realiza un análisis comparativo

de tres países principales en los cuales se otorga representación política en la Asamblea Legislativa a distintos grupos minoritarios como indígenas y afrodescendientes: Colombia, Bolivia y Venezuela. A pesar que se estudiaron otros países, el enfoque de los señalados se da ya que cuentan con un mecanismo legal (ley o constitución), que asegura en términos materiales, la representación de minorías, de ahí la importancia de su estudio; adicionalmente, se determina el mecanismo electoral que tiene cada país para la elección de representantes y, si estos son representativos en relación con la cantidad de personas que forman parte de esos grupos.

De las conclusiones resultantes de ambos artículos de investigación publicados, se brindan las pautas sobre las cuales se presenta una propuesta de reforma como un entregable adicional y que se desarrolla en el presente trabajo. De esta manera se da una solución a un problema de representatividad importante para un grupo vulnerable, y evitar con ello una inconstitucionalidad.

### **Problema de Investigación**

¿Existe una inconstitucionalidad por omisión del artículo 95 inciso 6) de la Constitución Política de Costa Rica al no haber representatividad de minorías?

#### *Objetivo general*

Evidenciar los límites y alcances del artículo 95 inciso 6) de la Constitución Política de Costa Rica para determinar si existen minorías que sean representativas y si se les garantiza la representatividad en el congreso para determinar la procedencia de proponer una reforma al

Código Electoral que garantice la representación de minorías étnica, con el fin de evitar una inconstitucionalidad.

### *Objetivos específicos*

1. Analizar el artículo 96 inciso 6) de la Constitución Política de Costa Rica, así como los pronunciamientos de la Sala Constitucional y el Tribunal Supremo de Elecciones respecto de dicho artículo.

2. Cuantificar estadísticamente el porcentaje de grupos minoritarios existentes en el país según los datos del INEC.

3. Determinar si los grupos minoritarios del país se han visto representados en el Congreso; de ser así, precisar el grado de participación de los estos.

4. Comparar la aplicación de políticas de representatividad de minorías étnicas en otros países de América Latina y señalar si pueden ser utilizadas en Costa Rica.

5. Proponer una reforma al Código Electoral que garantice la representación de la minoría étnica indígena.

### *Preguntas de investigación*

1. ¿Cuál es el alcance de la disposición de la Constitución Política para garantizar la representatividad de minorías?
2. ¿Los grupos minoritarios existentes en el país son cuantitativamente merecedores de una representación fija en el Congreso?
3. ¿Cuál ha sido históricamente el grado de representación minoritaria en el Congreso desde el año 2010?

4. ¿Cuáles son los mecanismos legales o constitucionales que han aplicado otros países similares a Costa Rica en América Latina para garantizar la representación de minorías en el Congreso?
5. ¿Cómo podría aplicarse en Costa Rica una representatividad efectiva y proporcional de minorías étnicas, según los datos estadísticos?

#### *Instrumento o técnicas a utilizar*

Revisión documental tanto de normativa nacional como internacional, y la comparación entre éstas, así como de jurisprudencia relevante al tema, sin dejar de lado revisión de la doctrina al respecto del tema de investigación.

De igual manera, se realiza un análisis basado en datos estadísticos del INEC para garantizar objetividad de la información sobre población considerada minoría en Costa Rica.

Adicionalmente, se analizan documentos de instituciones públicas para identificar el perfil de los diputados electos en los periodos 2010 al 2020 para determinar si se generó representación minoritaria o no.

Finalmente, la revisión del derecho comparado para tener una claridad de cuales países de América Latina cuentan con mecanismos legales para asegurar la representación de minorías étnicas, y cómo son aplicados. Como consecuencia: la propuesta de reforma del Código Electoral.

Las respuestas a las preguntas de investigación se encuentran desarrolladas en los artículos de revista que se encuentran como anexos, sin embargo, se procederá a analizar en el siguiente acápite los resultados más relevantes.

## **Resultados de la investigación**

Tal y como se señaló previamente, en el presente acápite se resumirá el desarrollo de los artículos publicados, y que dan respuesta a las preguntas de investigación.

Partiendo que la Constitución Política refiere a la representación de minorías como un principio del sufragio que debe ser implementado en la ley, sea en el Código Electoral, se procede a conceptualizar lo que se entiende por minorías y representatividad. En cuanto a la primera, se definió en el artículo que es un grupo auto identificable o auto percibido con rasgos característicos comunes como raza o etnia. Por otro lado, la representatividad es la capacidad de actuar en nombre de otra persona que se otorga, o se obtiene, por medio del sufragio.

Del artículo "Representatividad de minorías a la luz del artículo 95 constitucional", se obtiene la siguiente información cuantitativa de relevancia para las conclusiones, y que es la base que da origen a la propuesta de reforma que se expondrá.

### **Análisis cuantitativo de grupos minoritarios y representación en la Asamblea Legislativa**

Para determinar los grupos minoritarios del país, se procedió a revisar los datos estadísticos del INEC, se tomó el último censo realizado en el año 2011 así como la Encuesta Nacional de Hogares de dicho año. Solamente se analizaron grupos étnicos, de edad y de discapacidad por ser los únicos con los que se contaban datos, sin embargo, para efectos del presente asunto, solamente se señalarán los datos estadísticos de grupos étnicos para tener un mayor enfoque de los resultados a pesar que sí fueron considerados como grupos minoritarios para efectos de revisión de representatividad de periodos legislativos.



De conformidad con la tabla 1, para el 2011 se contaba con una población total de 4.301.712 personas (100%); de estas, según la auto identificación étnica-racial, la población indígena correspondía a 104.143 (2,4%), la negra o afrodescendiente correspondía a 45 228 (1,1%), la mulata a 289.209 (6,7%), la china a 9.170 (0,2%); los blancos o mestizos representan 3.597.847 (83,6%) de la población. Personas que no se auto identificaron con ninguna etnia 124.641 (2,9%), mientras que 36.334 (0,8) corresponde a otros y 95.140 (2,2%) como no declarado.

*Tabla 1. Autoidentificación étnica-racial Censo 2011*

<b>Grupo</b>	<b>Cantidad</b>	<b>%</b>
Indígenas	104 143	2,4%
Negro( a) o Afrodescendiente	45 228	1,1%
Mulato(a)	289 209	6,7%
Chino(a)	9 170	0,2%
Blanco(a) o Mestizo(a)	3 597 847	83,6%
Otro	36 334	2,9%
Ninguna	124 641	0,8%
No Declarado	95 140	2,2%
<b>Población Total</b>	<b>4.301.712</b>	<b>99.9 %</b>

*Nota: Elaborado con datos del INEC, Autoidentificación étnica-racial Censo 2011.*

De los anteriores datos se rescata que la mayoría de la población se identifica como blanco o mestizo en un 83,6%; mientras que las restantes cuatro etnias como mulatos, indígenas, negros o afrodescendientes o chinos: en total, 10,4% de la población del país. Concretamente, la etnia indígena, representaba al 2,4% de la población total.

Importante resaltar que según el artículo 106 de la Constitución Política establece, el número de diputados para representar a la nación en 57; quiere decir que para el 2011, para una población de 4.301.676,

cada diputado y diputada representa a 75.468 personas por periodo, lo cual corresponde al 1,75% de la población.

Según el estudio, la proyección del incremento de la población al 2018 era de 5.003.402, por lo que la representación por cada diputado y diputada corresponde a 87.779 personas, manteniéndose el mismo porcentaje proporcional de la población (1,78%). Se puede afirmar que cada diputado representa a menos del 2% de la población.

En ese orden de ideas, y dado que la etnia indígena es equivalente a un 2,4% de la población, y cada diputado representa a menos de un 2% de la población, es factible afirmar que a la población indígena le correspondería, cuantitativamente, al menos un escaño para acreditar su representatividad en la Asamblea Legislativa.

Por otro lado, y con el fin de determinar cuál ha sido históricamente el grado de representación minoritaria en la Asamblea Legislativa desde el año 2010, se revisaron los datos de los diputados y diputadas electos en los periodos 2010-2014, 2014-2018, y 2018-2022 para identificar si existe representación de grupos minoritarios y en qué grado. No se procedió con el estudio de las políticas internas de cada partido en ese sentido, pero es una oportunidad a futuro de hacer un estudio comparativo sobre dichos elementos.

#### *i. Periodo 2010-2014*

Según la biblioteca de la Asamblea Legislativa, en el periodo 2010-2014 no se eligieron personas afro costarricenses, por lo que es uno de los periodos sin representación de tal grupo.

De la totalidad de 57 diputaciones, solamente 4 corresponden a un partido destinado a personas con discapacidad, lo que corresponde a un

2,28% de la totalidad del plenario. Cabe apuntar que de estas cuatro curules, solo una fue ocupada por un diputado con una discapacidad visual.

No se acredita representación de población indígenas.

### *ii. Periodo 2014-2018*

Se rescata la elección de dos mujeres afrodescendientes en los partidos Acción Ciudadana y Liberación Nacional, Epsy Campbell Barr y Maureen Clarke Clarke, respectivamente.

De la totalidad de 57 diputaciones, solamente 1 representa a un partido destinado a personas con discapacidad y 2 refieren a personas afrodescendientes, lo que equivale a un 1,71% de la totalidad del plenario.

No se acredita representación de población indígenas.

### *iii. Periodo 2018-2022*

Desaparece la participación del PASE en la Asamblea Legislativa, y solamente hay una persona afrodescendiente electa, en el partido Restauración Nacional, el diputado Eduardo Newton Cruickshank Smith.

Finalmente, de la totalidad de las 57 diputaciones, solamente fue elegido 1 diputado afrodescendiente, esto significa un 0,57% de la totalidad del plenario. No se acredita representación de población indígenas.

Así las cosas, es evidente que no se ha dado una representatividad ni siquiera cercana a lo respectivo según la cantidad de población a la que representa cada diputado.

Considerando los datos estadísticos analizados a lo largo de la presente investigación, se puede concluir que en los últimos periodos electorales (2010-2014, 2014-2018, 2018-2022), no existe una representación de minorías en el congreso, al menos de la etnia indígena; de las existentes estudiadas (negra, discapacidad) no han respondido a más de un 7% de la totalidad de diputados para el periodo 2010-2014; un 5,25% para el periodo 2014-2018 y un 1,75% para el periodo del 2018-2020.

### **Análisis en Derecho comparado de la aplicación normativa en favor de minorías indígenas**

En el artículo "Representatividad de minorías indígenas en América Latina", se procedió a comparar tres países latinoamericanos con características similares entre sí en cuanto a ubicación, conformación y que cuenten con población étnica de relevancia según los datos obtenidos y las leyes especiales: Colombia, Bolivia y Venezuela.

Al momento de elegir los países, se consideró que el mecanismo de elección sea democrático, con voto directo enfocando el estudio en la elección de miembros del congreso.

Se procedió a analizar principalmente, si en el país de estudio se cuenta con mecanismos a nivel constitucional y/o legal que promuevan la representatividad de minorías; posterior a ello, se analizó la forma en la que son elegidos, si tienen o no una circunscripción especial, además de si existen requisitos especiales por considerar para poder participar y la cantidad de escaños fijos que se ofrecen o no.

Como resultado de dicho estudio, y enfocándonos a lo dispuesto concretamente respecto de la población indígena, se obtuvo la siguiente información:

### *a) Colombia*

La Constitución Colombiana establece que las comunidades indígenas debían estar representadas por dos miembros en el Senado y uno en la Cámara de Representantes. El artículo 176 de la Constitución, establece el mecanismo por el cual se elige a la Cámara de Representantes.

De igual manera, se establecen circunscripciones especiales que aseguran la participación en la Cámara de Representantes de los grupos étnicos y de los colombianos residentes en el exterior. Dichas circunscripciones se dividen en: comunidades afrodescendientes (2 representantes), comunidades indígenas (un representante), e internacional (un representante).

Como parte de los requisitos de elección, la Ley 649 del 27 de marzo de 2001 y que reglamenta el artículo 176 de la Constitución Colombiana, establece que los candidatos de las comunidades indígenas que aspiren a ser elegidos a la Cámara de Representantes en dicha circunscripción deben acreditar con certificado de organización indígena, refrendado por el Ministerio del Interior, que han ejercido un cargo de autoridad tradicional en su respectiva comunidad o han sido líderes de una organización indígena.

Dentro de las regulaciones generales que establece dicha ley, los representantes a la Cámara por la circunscripción especial serán elegidos mediante el sistema que en el momento sirva de escogencia a los congresistas; y se establece que ninguna persona podrá votar simultáneamente por un candidato a la Cámara de circunscripción territorial y por un candidato a la Cámara de circunscripción especial. Cualquier ciudadano pueda votar, si lo desea, en la casilla de la

circunscripción especial indígena, según lo establecido en el artículo 6 de la citada ley.

Como aspecto adicional, se analizó el nivel de representatividad de la población indígena respecto de la representación en la Cámara de Representantes. Según los datos recabados del Censo del 2018 por parte del Departamento Administrativo Nacional de Estadísticas (DANE) de Colombia, para el año 2018 la población a nivel nacional correspondería a 48.258.494, de los cuales 1.905.617 (4,4%) corresponde a población que se auto reconoce como indígena.

Ahora bien, de conformidad con la tabla 2, la Cámara de Representantes de Colombia se compone de 172 legisladores (Cámara de Representantes, 2019), de los cuales y según la cantidad de población de acuerdo al Censo 2018, cada legislador representa a 280.572 colombianos; en de vista que la Cámara de Representantes solamente tiene un miembro de representación indígena, para la cantidad de población indígena (1 905 617), debería corresponderle al menos 6 representantes de la Cámara. Esto quiere decir, que el representante indígena representa el 1,72% de la población, cuando la población indígena representa un 4,4%.

*Tabla 2. Comparación de población general, indígena y Cámara de Representantes en Colombia.*

<b>Grupo</b>	<b>Cantidad</b>	<b>%</b>
Población Total	48.258.494	100%
Población indígena	1.905.617	4,4%
Total miembros Cámara de representantes	172	100%
Total representante indígena en Cámara	1	1,72%

*Nota: Elaborado con datos del censo de 2018, Departamento Administrativo Nacional de Estadísticas de Colombia.*

## *b) Bolivia*

La Constitución Política Boliviana establece el reconocimiento pre colonial de las naciones y pueblos indígenas originarios campesinos; la Ley de Régimen Electoral ordena en el artículo 50 inciso c) que, para la elección de autoridades y representantes departamentales, se asignen escaños para la elección de representantes de las naciones y pueblos indígena originario campesinos que sean minoría poblacional en el departamento. Se establecen siete (7) Circunscripciones Especiales Indígena Originario Campesinas.

El artículo 61 de la referida ley establece que en cada circunscripción especial indígena originario campesina se elegirán un representante titular y su suplente, por simple mayoría de votos válidos y, en caso de empate, se dará lugar a una segunda vuelta electoral entre las candidatas o candidatos empatados.

Parte de los requisitos, es que la postulación se efectuará a través de las organizaciones de naciones o pueblos indígena originario campesinos o las organizaciones políticas, debidamente registradas ante el Órgano Electoral Plurinacional, debiendo respetar criterios de paridad y alternancia. Finalmente, al igual que en el caso de Colombia, no se podrá votar simultáneamente en una circunscripción uninominal y en una circunscripción especial indígena originario campesina.

Según los datos recabados del censo del 2012 por parte del Censo Nacional de Población y Vivienda del Instituto Nacional de Estadística (INE) de Bolivia, tal y como se refleja en la tabla 3, la población es 10 059 856, de los cuales 5 859 879 (37%) corresponden a población de

naciones o pueblos minoritarios contemplados en la Ley del Régimen Electoral

La Cámara de Diputados de Bolivia se compone de 130 legisladores (Art. 146, Constitución Política), de los cuales y según la cantidad de población según censo del 2012, cada legislador representa a 77 383 bolivianos; en vista de que la Cámara de Diputados tiene siete miembros de representación indígena; para la cantidad de población indígena (5 859 879), debería corresponderle al menos 75 representantes de la Cámara. Esto quiere decir que los 7 diputados indígenas representan el 9,1% de la población, cuando la población indígena corresponde a un 37%, pese a ello, es la mayor cantidad de representación minoritaria en los países estudiados.

*Tabla 3. Comparación de población general, indígenas y Cámaras de Diputados en Bolivia.*

<b>Grupo</b>	<b>Cantidad</b>	<b>%</b>
Población Total	10.059.856	100%
Población indígena	5.859.879	37%
Total miembros Cámara de Diputados	130	100%
Total representante indígena en Cámara	7	9,1%

*Nota: Elaborado con datos del censo de 2012, Instituto Nacional de Estadísticas de Bolivia.*

### *c) Venezuela*

En el caso de Venezuela, la Constitución Política designa en su artículo 125 el derecho que tienen los pueblos indígenas a la participación política, garantizándose por parte del Estado representación en la Asamblea Nacional; ello se materializa con la asignación de tres diputados o diputadas y sus respectivos suplentes. Cada diputado representa una



región subdividida entre diversos grupos indígenas, las tres regiones conforman la circunscripción especial.

Al igual que en los anteriores países analizados, se establecen reglas para poder ser considerados como representantes indígenas, la principal es el hablar su idioma indígena pero también haber ejercido un cargo de autoridad tradicional y tener conocida trayectoria en la lucha social en reconocimiento de su identidad cultural, haber realizado acciones en beneficio de los pueblos y comunidades indígenas y finalmente, pertenecer a una organización indígena legalmente constituida con un mínimo de tres años de funcionamiento.

La persona candidata ganará al obtener la mayoría de los votos válidos en su respectiva región o circunscripción. Los candidatos estarán en la boleta de su circunscripción y podrán ser elegidos por cualquier elector.

La tabla 4 reúne los datos recabados por el Instituto Nacional de Estadística para el censo del 2011; la población a nivel nacional correspondería a 28.878.285, de los cuales 724.592 (2,3%) corresponden a población de indígena.

Dado que la elección de diputados se realiza con una base poblacional de uno coma uno por ciento de la totalidad del país, no hay un número exacto sobre el cual calcular la representación poblacional (Consejo Nacional Electoral, 2019); sin embargo, haciendo el ejercicio de dividir la totalidad de la población (28 878 285) entre el 1,1% (317 661), tenemos que el porcentaje de diputaciones correspondería a 91 plazas. Esto quiere decir que los tres diputados indígenas representan el 2,7% de la población; dado que la población indígena corresponde al 2,3%,

podemos concluir que, según el ejercicio realizado, la representación es proporcional a la población.

*Tabla 4. Comparación de población general, indígena y Diputados en Venezuela.*

<b>Grupo</b>	<b>Cantidad</b>	<b>%</b>
Población Total	28.878.285	100%
Población indígena	724.592	2,3%
Total de Diputados	91	100%
Total representantes indígena	3	2,7%

*Nota: Elaborado con datos del censo de 2011, Instituto Nacional de Estadística de Venezuela, y Consejo Nacional Electoral 2019.*

En resumen, de la información obtenida, y como principales resultados, se tiene como primer elemento en común entre los países estudiados, que se cuenta con una asignación constitucional de la representación de minorías de forma expresa, ya sea con indicación de la cantidad de escaños destinados de manera fija, o bien de las circunscripciones electorales especiales.

Un segundo elemento en común son las circunscripciones electorales; se establece una especial para la etnia indígena, se ven distribuidas en las áreas en las que se encuentran ubicadas estas, lo cual puede abarcar todo el país; en este aspecto, lo importante es lograr ubicar las regiones étnicas de relevancia, y sobre estas generar una circunscripción especial.

Como tercer elemento, es que no se restringe el voto únicamente a las personas de determinada etnia, en cambio, cualquier persona que se ubique en el área de la circunscripción, puede votar.

En cuanto a los requisitos de participación, en Colombia y Venezuela sí limita quiénes pueden ser candidatos por dichas circunscripciones; la

diferencia entre ambas radica en que la venezolana tiene una amplitud de circunstancias con la cual puede cumplir el requisito sin mecanismo de revisión, en cambio en la colombiana, se requiere un documento que acredite cumplir con el requisito y con ello la posibilidad de participar.

Finalmente, la asignación de escaños en el caso de Colombia y Venezuela está indicada en la Constitución; en el caso de Bolivia, se encuentra inferida en la ley, pero sin una asignación concreta tal y como se refleja en la tabla 5.

*Tabla 5. Comparación de normativa legal y constitucional sobre representatividad de minorías étnicas. Colombia, Bolivia y Venezuela.*

Normativa	Países		
	Colombia	Bolivia	Venezuela
Constitución Política	✓	✓	✓
Ley Especial		✓	✓
Circunscripción especial	✓	✓	✓
Votación abierta	✓	✓	✓
Requisitos de participación	✓	✓	✓
Cantidad de escaños fijos otorgados en normativa	4*	7	3
Porcentaje población indígena respecto del total	4%	37%	2,3%
Porcentaje representación respecto del total de la población	1,72%	9,1%	2,7%**

*Nota: Elaboración propia de los datos obtenidos de la investigación.*

*(\*) Solamente una es para indígenas.*

*(\*\*) Según ejercicio de análisis de los datos obtenidos de la investigación.*

De los datos recabados, solamente en el caso de Venezuela la cantidad de escaños es proporcional a la representación de la población, con la salvedad de que los datos proporcionales fueron recabados de forma empírica al ser la designación de curules de forma proporcional a la población y, por ende, no tener un rubro fijo.

En los países estudiados, se ve reflejado el esfuerzo por garantizar la representación de minorías étnicas mediante mecanismos que permitan el acceso a quienes realmente los representen, y de forma tal que se ajuste al sistema electoral de cada país.

### **Conclusiones y propuesta de reforma del Código Electoral**

Una vez desarrollado y analizado el tema mediante los artículos publicados y las conclusiones concretas de cada uno, se puede llegar a sostener que existe mérito suficiente para considerar una posible inconstitucionalidad por omisión del artículo 95 bajo el entendimiento que, cuantitativamente, la población indígena es suficiente para tener una representación en el Congreso y, pese a ello, en la historia reciente de la Asamblea Legislativa, no se ha tenido un representante indígena o un grupo político dedicado a dicha población.

Tampoco se evidencia en el Código Electoral o en alguna normativa alterna, algún medio o propuesta con el cual garantizar la representatividad de una minoría, específicamente la indígena. Actualmente, se encuentra en el plenario el proyecto de ley N° 20.003 titulado como "Reforma Constitucional para el reconocimiento de los derechos políticos y electorales de los Pueblos Indígenas de Costa Rica, modificación de los artículos 106 y 108 de la Constitución Política"; la propuesta de dicha reforma es elevar el número de legisladores a cincuenta y nueve, una circunscripción especial de los veinticuatro territorios indígenas para efectos de la elección de diputados a la Asamblea Legislativa, e incorporar como requisito para aspirar a una diputación, el pertenecer a alguno de los ocho pueblos indígenas de nuestro país.

Pese al importante esfuerzo que se materializa en dicha propuesta, no se considera necesario realizar un cambio en la Constitución Política para realizar asegurar la representación de minoría indígena en el Congreso, siendo posible realizarlo mediante una reforma al Código Electoral.

Parte del objetivo general de la investigación es proponer una reforma al Código Electoral que venga a dar una solución integral a las disposiciones constitucionales respecto de la representación de minorías; para lo cual, los artículos publicados en la Revista Electoral, brindan material suficiente así como la base cuantitativa sobre la cual plantear la reforma, específicamente a una circunscripción especial para indígenas, manteniendo la misma cantidad de diputaciones, y los requisitos para participar por dicho escaño.

Tomando en consideración los datos estadísticos analizados a lo largo de la presente investigación, se puede concluir que en los últimos periodos electorales (2010-2014, 2014-2018, 2018-2022), no existe una representación de minorías en el Congreso para indígenas; esto pese a que la población indígena representa un 2.4% de la población. Dado que cada diputado representa a menos de un 2% de la población, le correspondería a la población minoritaria indígena, al menos, un escaño para acreditar su representatividad en el Congreso.

Lo ideal sería una participación de grupos minoritarios indígenas por medio de partidos políticos nacionales, y de esa manera fomentar y, de alguna manera, garantizar la representación de minorías sin necesidad de una reforma legal, cumpliendo el principio constitucional y democratizando aún más la participación ciudadana.

La realidad es otra de conformidad con los datos estudiados, en los cuales se evidencia que los diputados y diputadas que forman parte de grupos minoritarios, han sido una excepción en lugar de la regla, y de los cuales ninguno en la historia democrática de nuestro país, ha sido indígena.

Si bien la Constitución Política garantiza la representación de minorías, lo cierto es que en la práctica ello no se está efectuando según los datos obtenidos de la investigación, siendo sus motivos, actualmente desconocidos y material dignos de futura investigación.

En todo caso, y en aras de ejercer una acción afirmativa mediante una reforma del Código Electoral, se debe partir de una circunscripción especial que abarque todo el país en las áreas donde se encuentren los grupos indígenas; para esto, se puede obtener la información actualizada del Consejo Nacional de Asuntos Indígenas (CONAI). Ligado con esto, y para efecto de las elecciones y tener una mayor ubicación en lugares donde no esté delimitada la zona indígena territorial de manera formal, se aplicaría el registro interno del Tribunal Supremo de Elecciones respecto de cuáles son las Juntas Electorales que estarían dentro de esa circunscripción especial.

Ahora bien, y gracias al análisis de Derecho comparado, se determinó que la forma de ejecución al momento de las elecciones conllevaría una boleta especial de votación, en la cual se marque la opción de circunscripción especial; si la persona marca esta casilla, el voto iría dirigido directamente a la persona indígena candidata para el partido político seleccionado. De no marcarse esa casilla, se aplicaría la lista nacional para la provincia.

Es decir, el votante puede elegir si quiere votar por los candidatos a diputados nacionales generales (como se hace normalmente), o si prefiere votar por los candidatos a diputados nacionales especiales (serían candidatos indígenas); de optar por esta última opción, debe marcar la casilla de circunscripción especial.

La reforma al Código Electoral que aquí se propone, tiene la intención de asegurar, al menos, un escaño para representante indígena, pero manteniendo la cantidad de diputados que establece la Constitución Política, por lo que se trasladaría un escaño de la provincia que tenga mayor cantidad, que usualmente es San José.

Para esta circunscripción especial, se aplicaría la fórmula del subcociente para determinar la persona ganadora, ya que solamente se cuenta con una plaza a llenar por lo que sería innecesario aplicar el cociente, de ahí que el partido político con mayor cantidad de votos válidos emitidos y que haya superado la línea del subcociente, sería el acreedor del escaño de la circunscripción especial indígena.

De no alcanzarse dicho monto de subcociente, el escaño regresaría al último puesto por la provincia de San José y los votos válidos emitidos de la circunscripción especial serían sumados a los partidos políticos respectivos para elección de diputados. Así, se asegura la participación y representación de minoría, pero ajustado a principios electorales como el de representatividad, el democrático y de soberanía popular.

En los países estudiados, se ve cómo la tendencia es hacia una circunscripción especial, a la cual solamente pueden acceder candidatos con requisitos establecidos en cuanto a acreditar la efectiva pertenencia a la etnia, así como haber sido un representante activo de la misma para de alguna forma asegurar que se ha mantenido como líder. La ley debe

entonces crear una circunscripción especial indígena, para asegurar que la persona candidata, en efecto es un representante indígena. El registro podría ser llevado por parte del CONAI, a quien se le otorgaría esa nueva función en la reforma de ley.

El proyecto de Ley que forma parte de esta investigación y que se encuentra en el Anexo 3, realiza también unas modificaciones importantes al Código Electoral para ser más integral, tal y como: consideración como partido político provincial a los que se puedan crear con el único propósito de participar en la circunscripción especial indígena, las características de la papeleta, y la posibilidad de los candidatos a diputados de tener una doble candidatura, además de adicionar nuevas funciones al CONAI.

Como corolario de lo anterior, la participación e inclusión de personas de grupos minoritarios es fundamental para el correcto ejercicio democrático, no solo porque se cumple el objetivo constitucional, sino también porque visibiliza una necesidad de un grupo de la población, y acceso a oportunidades para mejorar sus condiciones como ciudadanos costarricenses.



## Bibliografía

### Revistas

Albó, X. (2009). "Las circunscripciones especiales indígenas". *Centro Investigación y Promoción del Campesinado*, Boletín Virtual N° 279, Año 8. 13 de abril de 2009. (<https://www.alainet.org/es/active/29867>). Visita: 09 de mayo 2019.

Bello, A. (2001). Discriminación étnico-racial y xenofobia en América Latina y el Caribe, CEPAL - SERIE Políticas sociales, N° 47 ([https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/5987/1/S01050412\\_es.pdf](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/5987/1/S01050412_es.pdf)), visita: 15 de mayo 2019.

Corona, R (2006), Minorías y grupos diferenciados: Claves para una aproximación conceptual desde la perspectiva internacional. *Ius Revista Jurídica Digital*, (22, Julio-septiembre), Morelia Michoacán, México. ([http://www.unla.mx/iusunla22/reflexion/minorias%20y%20grupos%20diferenciados.htm#\\_ftn1](http://www.unla.mx/iusunla22/reflexion/minorias%20y%20grupos%20diferenciados.htm#_ftn1) ), rescatado el 27 de mayo del 2019.

Flores, C. (2014). Sistemas electorales y minorías étnicas en la Europa central y del este: de la transición a la consolidación de la democracia. *Revista de Estudios Políticos*, (<https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=4934189>). N°166, págs. 41-67.

González, D. (2014). El tamaño del Poder Legislativo como modulador del sistema electoral en la democracia representativa, el caso costarricense. *Revista Digital de Derecho Electoral*, ([http://www.tse.go.cr/revista/art/18/gonzalez\\_fernandez.pdf](http://www.tse.go.cr/revista/art/18/gonzalez_fernandez.pdf)). N°

18, Segundo Semestre. San José, Costa Rica. Visita: 16 de febrero del 2019.

Herrán, O. (2009). "Las Minorías Étnicas Colombianas en la Constitución Política de 1991". *Prolegómenos. Derechos y Valores*, Vol. XII, número 24 (julio-diciembre) págs. 189-212.

Orozco, J. (2010). Las reformas electorales en perspectiva comparada en América Latina. *Revista de Derecho Electoral*, ([http://www.tse.go.cr/revista/art/9/orozco\\_henriquez.pdf](http://www.tse.go.cr/revista/art/9/orozco_henriquez.pdf)). N. ° 9, Primer Semestre 2010. San José, Costa Rica. Visita: 15 de mayo del 2019.

Picado, H. (2008). La negociación de la Reforma al Código Electoral costarricense. *Revista Digital de Derecho Electoral*, ([http://www.tse.go.cr/revista/art/5/picado\\_leon\\_num5.pdf](http://www.tse.go.cr/revista/art/5/picado_leon_num5.pdf)). N°5, Primer Semestre. San José, Costa Rica. Visita: 16 de febrero del 2019.

Pinedo, E. (2010). Las cuotas de participación electoral en Perú. Características y algunos resultados. *Revista Digital de Derecho Electoral*, ([http://www.tse.go.cr/revista/art/10/pinedo\\_bravo.pdf](http://www.tse.go.cr/revista/art/10/pinedo_bravo.pdf)). N° 10, Segundo Semestre. San José, Costa Rica. Visita: 27 de mayo del 2019.

Instituto Interamericano de Derechos Humanos. Diccionario electoral. San José, Costa Rica (2017). Vol. 1.

### *Normativa*

Constitución Política de Bolivia

Constitución Política de Colombia

Constitución Política Venezuela

Ley 649 del 27 de marzo del 2001 de Colombia

Ley del Régimen Electoral de Bolivia, N° 026 del 30 de junio del 2010

Ley Orgánica de Procesos Electorales de Venezuela

Reglamento Ley Orgánica de Procesos Electorales de Venezuela

### *Jurisprudencia*

Corte Constitucional Colombiana, Sentencia C-702/10 del 06 de setiembre del 2010.

Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia de Costa Rica. Voto 7393-97 de las 15:48 del 04 de noviembre de 1997.

Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia de Costa Rica. Voto 1234-98 de las 16:06 del 25 de febrero de 1998.

Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia de Costa Rica. Voto Salvado 12247-2008 de las 14:35 del 13 de agosto del 2008.

Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia de Costa Rica. Voto 11272-2007 de las 14:41 del 08 de agosto del 2007.

Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia de Costa Rica. Voto 3649-2009 de las 16:04 del 04 de marzo del 2009.

Tribunal Supremo de Elecciones de Costa Rica. Resolución N° 2759-E-2001 de las 13:00 horas del 26 de diciembre del 2001.

Tribunal Supremo de Elecciones de Costa Rica. Resolución N° 1820-E11-2010 de las 10:40 del 17 de marzo del 2010.

Tribunal Supremo de Elecciones de Costa Rica. Resolución N° 0830-E11-2014 de las 10:00 del 03 de marzo del 2014.

Tribunal Supremo de Elecciones de Costa Rica. Resolución N° 1230-E11-2018 de las 11:00 del 27 de febrero del 2018.

### *Sitios Web*

ACE, Red en línea de conocimientos electorales. Recuperado de <http://aceproject.org/ace-es/topics/es/esd/esd06/default> consultado 17 febrero 2019

Base de datos de Pueblos Indígenas u Originarios, Perú (<https://bdpi.cultura.gob.pe/>), recuperado el 28 de setiembre del 2019.

Biblioteca de la Asamblea Legislativa (2017) *Consultas resueltas Diputados Afrocaribeños*. Recuperado de <http://www.asamblea.go.cr/sd/Documentos%20compartidos/Diputados%20afrocaribe%C3%B1os.pdf>.

Congreso de la República de Costa Rica, Cámara de Representantes. (<http://www.camara.gov.co/index.php/la-camara> ), recuperado el 28 de setiembre del 2019.

Consejo Nacional Electoral de Venezuela ([http://www4.cne.gob.ve/web/sistema\\_electoral/cargos/diputados\\_an.php](http://www4.cne.gob.ve/web/sistema_electoral/cargos/diputados_an.php) ), recuperado el 28 de setiembre del 2019.

Departamento Administrativo Nacional de Estadísticas (DANE) de Colombia. Resultados del Censo Nacional de Población y Vivienda 2018- Pueblos Indígenas. (<https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/demografia-y-poblacion/grupos-eticos> ), recuperado el 28 de setiembre del 2019.

Enciclopedia Jurídica. Recuperado de <http://www.encyclopedi juridica.com/d/mutacion-constitucional/mutacion-constitucional.htm>, recuperado el 17 de enero de 2020.

Enciclopedia virtual. Recuperado de <http://www.eumed.net/diccionario/definicion.php?dic=3&def=377> ; consultado 17 febrero 2019

Instituto Nacional De Estadística (INE) de Bolivia. Censo Nacional De Población Y Vivienda-2012. (<http://datos.ine.gob.bo/binbol/RpWebEngine.exe/Portal?BASE=C PV2012COM&lang=ESP> ), recuperado el 28 de setiembre del 2019.

Instituto Nacional de Estadística de Venezuela. La población indígena de Venezuela, Censo 2011, (<http://www.ine.gov.ve/documentos/SEN/menuSEN/pdf/subcomitedemografica/Indigena/BoletinPoblacionIndigena.pdf> ) Vol. 1, Núm. 1, Octubre 2013

Instituto Nacional de Estadísticas y Censo, Recuperado de: <http://www.inec.go.cr/social/grupos-eticos-raziales>

Instituto Nacional de Estadísticas, Chile (<https://www.ine.cl/estadisticas/sociales/etnias> ), recuperado el 28 de setiembre del 2019.

Movimiento contra la Intolerancia  
(<http://www.movimientocontralaintolerancia.com/html/denuncias2BL/puebloGitano/minoriasEtnicas.htm>) recuperado 26 de mayo 2019.

Pueblos indígenas en el Paraguay. Resultados finales de población y viviendas 2012  
(<https://www.dgeec.gov.py/Publicaciones/Biblioteca/indigena2012/Pueblos%20indigenas%20en%20el%20Paraguay%20Resultados%20Finales%20de%20Poblacion%20y%20Viviendas%202012.pdf>), recuperado el 28 de setiembre del 2019.

Radio Nacional de Colombia. *¿Qué son las circunscripciones especiales indígena y afro en el Congreso?* Jueves, 8 Marzo, 2018  
(<https://www.radionacional.co/noticia/actualidad/que-son-las-circunscripciones-especiales-indigena-afro-congreso>) recuperado el 6 mayo 2019

Radio Nacional de Colombia. *¿Qué son las circunscripciones especiales indígena y afro en el Congreso?* Jueves, 8 Marzo, 2018  
(<https://www.radionacional.co/noticia/actualidad/que-son-las-circunscripciones-especiales-indigena-afro-congreso>) recuperado el 6 mayo 2019

Registraduría Nacional del Estado Civil de Colombia,  
([https://www.registraduria.gov.co/IMG/pdf/Representacion\\_Politica\\_de\\_las\\_minorias\\_en\\_Colombia\\_UR.pdf](https://www.registraduria.gov.co/IMG/pdf/Representacion_Politica_de_las_minorias_en_Colombia_UR.pdf)), recuperado el 6 de mayo del 2019.

Registraduría Nacional del Estado Civil de Colombia,  
([https://www.registraduria.gov.co/IMG/pdf/Representacion\\_Politica\\_de\\_las\\_minorias\\_en\\_Colombia\\_UR.pdf](https://www.registraduria.gov.co/IMG/pdf/Representacion_Politica_de_las_minorias_en_Colombia_UR.pdf))

a de las minorías en Colombia UR.pdf ), recuperado el 6 de mayo del 2019.

Sistema Único de Información Normativa de Colombia. (<http://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Constitucion/1687988>), recuperado el 6 de mayo 2019

Sistema Único de Información Normativa de Colombia. (<http://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Constitucion/1687988> ), recuperado el 6 de mayo 2019

Universidad del Rosario  
(<https://www.urosario.edu.co/jurisprudencia/catedra-viva-intercultural/ur/Comunidades-Etnicas-de-Colombia/Comunidad-Raizal/>), recuperado el 30 de mayo 2019

Universidad del Rosario  
(<https://www.urosario.edu.co/jurisprudencia/catedra-viva-intercultural/ur/Comunidades-Etnicas-de-Colombia/Comunidad-Raizal/> ), recuperado el 30 de mayo 2019.

### *Libros*

Baptista, L. Fernández, C. y Hernández R. (2003). Metodología de la Investigación. México, Tercer Edición, McGraw-Hill Interamericana.

Castro, F. (2003). *"El sentido actual de las normas pétreas ante el avance del Derecho Internacional de los Derechos Humanos"*. Sistema de Posgrado, UNED  
(<http://repositorio.uned.ac.cr/reuned/bitstream/120809/1133/1/El%20sentido%20actual%20de%20las%20normas%20petreas.pdf>), rescatado 17 de enero 2020

*Documentos digitales*

Aragón Reyes, M. (2005). *Derecho electoral: sufragio activo y pasivo*. Recuperado de [http://www.iidh.ed.cr/siii/publicaciones\\_Capel/Sufragio/20\\_Activo/20\\_y/20\\_pasivo.htm](http://www.iidh.ed.cr/siii/publicaciones_Capel/Sufragio/20_Activo/20_y/20_pasivo.htm)

Diagnóstico de la Población Indígena de Panamá con base en los Censos de Población y Vivienda de 2010 ([https://www.contraloria.gob.pa/inec/archivos/P6571INDIGENA\\_FINAL\\_FINAL.pdf](https://www.contraloria.gob.pa/inec/archivos/P6571INDIGENA_FINAL_FINAL.pdf) ) recuperado el 28 de setiembre del 2019.

Instituto Latinoamericano de Derechos Humanos (2017) *Diccionario Electoral*. Vol. I, Tercera Edición ([https://www.iidh.ed.cr/capel/media/1440/diccionario-electoral\\_tomo-i.pdf](https://www.iidh.ed.cr/capel/media/1440/diccionario-electoral_tomo-i.pdf))

González Medina Jorge (2016) *Integración De Minorías Étnicas Por Medio De Los Sistemas Electorales. Análisis Comparativo Colombia – Chile*. Recuperado de <https://repository.ucatolica.edu.co/bitstream/10983/3106/4/TESIS%20FINAL%20241015.pdf>

La Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos (ACNUDH), (2010). *Derechos de las minorías: Normas internacionales y orientaciones para su aplicación*. Recuperado de [https://www.ohchr.org/Documents/Publications/MinorityRights\\_sp.pdf](https://www.ohchr.org/Documents/Publications/MinorityRights_sp.pdf)



## Anexos

Anexo 1: Publicación "*Representatividad de minorías a la luz del artículo 95 constitucional*".<sup>2</sup>

### Representatividad de minorías a la luz del artículo 95 constitucional



Francinie Cubero de la Vega\*  
DOI 10.35242/RDE\_2019\_28\_4



#### Nota del Consejo Editorial

**Recepción:** 2 de mayo de 2019.

**Revisión, corrección y aprobación:** 29 de mayo de 2019.

**Resumen:** El artículo 95 de la Constitución Política costarricense establece en su inciso 6 la garantía de representatividad de minorías. Entendiendo "representatividad" como la conversión de votos electorales en poder político (diputaciones), se pretende analizar las condiciones actuales de representatividad política con la que cuentan grupos minoritarios. Para lo anterior, y una vez desarrollados los conceptos básicos de referencia, se procede a realizar un análisis con datos estadísticos, inicialmente para determinar grupos minoritarios y la representación de estos en los periodos legislativos del 2010 al 2018. El análisis de dichos datos pretende demostrar la casi inexistente participación de minorías en el congreso, así como las consideraciones de actores importantes como el Tribunal Supremo de Elecciones y la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, respecto del cumplimiento del referido artículo 95 inciso 6) constitucional. Las conclusiones ofrecen una serie de propuestas prácticas en relación con lo estudiado.

**Palabras clave:** Representación política / Sistema de elección de diputados / Minoría legislativa / Partidos minoritarios / Grupos minoritarios / Grupos étnicos.

**Abstract:** Article 95 of the Costa Rican Political Constitution establishes in clause 6 the guarantee of representation of minorities; understanding "representation" as the conversion of electoral votes into political power (congress member), the goal is to analyze the current conditions of political representation specifically in minority groups. For that, and once basic reference concepts have been analyzed, an analysis with statistical data is carried out, initially to determine minority groups and their representation in the National Congress from 2010 to 2018 periods. The analysis of these data, will demonstrate the almost non-existent participation of minorities in congress, as well as the considerations of important actors such as the Supreme Electoral Tribunal, The Constitutional Chamber of the Supreme Court of Justice with respect to compliance with the aforementioned article 95 clause 6) constitutional. The conclusions offer a series of practical proposals in relation to what has been studied.

<sup>2</sup> Publicado en Revista de Derecho Electoral del Tribunal Supremo de Elecciones de Costa Rica, N° 28 del segundo semestre 2019, ISSN: 1659-2069 (DOI 10.35242/RDE\_2019\_28\_4).

**Key Words:** Political representation / System of election of Congress members / Legislative minority / Minority parties / Minority groups / Ethnic groups.

## **1. INTRODUCCIÓN**

El presente artículo tiene como propósito analizar las condiciones actuales de representatividad política con la que cuentan grupos minoritarios, y las garantías constitucionales para asegurar su participación política, según reza el artículo 95 de la Constitución Política costarricense.

La primera parte del artículo se centrará en comentarios generales respecto de minorías y representatividad para, posteriormente, entrar a determinar cuáles son los grupos considerados minoritarios y que hayan contado con representatividad legislativa en los periodos del 2010 al 2018. Para lo anterior, se procederá a analizar la conformación de la Asamblea Legislativa en dichos periodos, y se hará una comparación con los datos del Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INEC) para analizar si existen o no parámetros de representatividad únicamente respecto de diputaciones.

Finalmente, se determinarán las garantías constitucionales de participación con las que cuentan estos grupos minoritarios, y si estas tienen una incidencia positiva o negativa en su participación y representatividad.

## **2. CONSIDERACIONES GENERALES DE MINORÍAS Y REPRESENTATIVIDAD EN LA APLICACIÓN DE PRINCIPIOS ELECTORALES**

Los principios electorales de equidad y democracia permiten a los ciudadanos su participación democrática procurando que se dé en igualdad de condiciones. Sobre esto, el Tribunal Supremo de Elecciones, en su voto 2759-E-2001 de las 13:00 horas del 26 de diciembre del 2001, indicó:

El derecho a la igualdad, junto con el derecho a la libertad, conforman el contenido básico del concepto democracia establecido por el artículo 1.º de la Constitución Política como sistema fundamental de nuestra organización política. La democracia, entre otras consecuencias, integra al ciudadano en la comunidad política, quien, mediante su participación activa en los procesos electorales, decide la organización del Estado y el nombramiento de las autoridades que lo representan.

El anterior extracto refiere a la necesidad de participación ciudadana con el fin de robustecer la democracia del país; siendo este el pilar principal

de nuestro Estado democrático, conlleva que se convierta en poder político por medio de la representatividad. Por ello, es menester entrar a analizar generalidades referentes a minorías y su representación política, con el fin de tener una perspectiva adecuada a la hora de analizar los datos suministrados.

## **A. MINORÍAS**

En su artículo, Enith Pinedo (2010) hace dos distinciones conceptuales de minorías; por un lado, refiere al concepto dado por Guillaumin, citado por González Martín (2001, p. 72), apuntando que por grupos minoritarios “entenderemos no aquellos que serían forzosamente menores en número sino más bien aquéllos que en una sociedad están en estado de “menor poder”, sea éste económico, jurídico, político ...”. Por otro lado, refiere a la calidad de minorías que el *Institute for Democracy and Electoral Assistance* (IDEA) ha dado a dichos grupos, para generar una diferenciación en los mecanismos con propósito de asegurar la representación política.

Por su parte, Román Corona (2006) realiza un amplio análisis conceptual de *minorías*, tanto doctrinario como normativo; concluye que si bien no hay una definición conceptual universal, esta tiene en común una serie de elementos objetivos y subjetivos: la autoidentificación como minoría. Dentro de los elementos objetivos se ubica a aquellos externos al grupo o colectivo humano, los que se pueden entender como:

- Grupo o colectivo humano
- Inferioridad numérica
- Presencia de rasgos característicos comunes (lengua, religión, etnia, costumbres, etc.)
- Dependencia, no dominación o vulnerabilidad del grupo

Las participaciones minoritarias en democracias pluraristas permiten no solo oportunidades de representación de grupos usualmente diversos de la mayoría del país, sino que también permiten una suerte de control y contrapeso sobre aquellos que son mayoritarios, con el fin de evitar una superposición indiscriminada de estos, pero sin recaer en obstrucciones infundadas. La participación conjunta de mayorías y minorías debe ser la búsqueda de equilibrio entre posiciones.

Si bien en Costa Rica no existe una forma especial de elección de representantes minoritarios como en adelante se ahondará, la Red de

conocimiento ACE<sup>[1]</sup> hace un resumen de cómo en otras latitudes se fomenta la participación y representación minoritaria de una manera más activa. Al respecto, ejemplifica la implementación de escaños reservados para minorías étnicas o religiosas como por ejemplo: Colombia (comunidades negras), Croacia (minorías húngaras, italianas, checas, eslovacas, rutenias, ucranianas, alemanas y austriacas), la India (tribus y castas), Jordania (cristianos y circasianos), Níger (tuareg), Nueva Zelandia (maorí), Pakistán (minorías no musulmanas), Palestina (cristianos y samaritanos), Samoa (minorías no indígenas), Eslovenia (húngaros e italianos), Taiwán (comunidad aborigen) y de manera reciente Irak (cristianos, yazidis, sabeos y shabaks).

En el caso de Colombia, se dispone por ley<sup>[2]</sup> la manera de elección de escaños en circunscripciones especiales, reservándose dos escaños para comunidades negras, una para comunidades indígenas, una para minorías políticas<sup>[3]</sup> y una para ciudadanos residentes en el exterior. Para el caso de los indígenas, indica González (2016) que debe demostrarse, mediante certificación del Ministerio del Interior, la pertenencia a una comunidad indígena y el ejercicio como autoridad o haber sido autorizado.

Para el presente artículo, entenderemos minorías como un grupo autoidentificable o autopercibido con rasgos características comunes como raza o etnia, edad y discapacidad.

## **b. REPRESENTATIVIDAD**

La representatividad es la capacidad de actuar en nombre de una persona, o en términos electorales, de los electores. Para Picado “la representatividad se refiere tanto a la proporcionalidad del sistema como a la vinculación entre la ciudadanía y sus gobernantes” (2008, p. 5). Para esto, el sufragio es el método para lograr dicha representatividad.

Si bien el poder político se encuentra representado en la Asamblea Legislativa o Parlamento, no por ello puede afirmarse que sea efectivamente representativo de los votos emitidos. Sobre este aspecto, llama la atención González (2014) al citar a Duverger en el sentido de que la sensación de representación tiene una importancia considerable, de ahí que apoye la tesis de que cuanto mayor proporcionalidad entre representante-representado tanta mayor representatividad.

### **3. ANÁLISIS DE GRUPOS MINORITARIOS Y SU REPRESENTACIÓN EN LA ASAMBLEA LEGISLATIVA DE LOS PERIODOS DE 2010 AL 2018**

En el presente acápite, se tomarán datos estadísticos obtenidos del INEC con el propósito de hacer un análisis de los grupos minoritarios del país. Para contar con datos reales, se tomó el último censo realizado en el año 2011 para la obtención de los cálculos estadísticos, así como la Encuesta Nacional de Hogares de dicho año. En razón de lo anterior, y dado que no se cuenta con los datos estadísticos para los efectos, se omite la cuantificación de la población LGTBI en el presente artículo, con la salvedad de que en términos generales es una minoría.

Por otro lado, se revisarán los datos de los diputados electos en los periodos 2010-2014, 2014-2018, y 2018-2022 para identificar si existe representación de grupos minoritarios y en qué grado. Se aclara que no se procedió con el estudio de cada partido político inscrito en dichos periodos para precisar los fines y objetivos y si están ligados con la participación de grupos minoritarios, pero se presta la oportunidad a futuro de hacer un estudio comparativo sobre dichos elementos.

#### **A. DATOS ESTADÍSTICOS DE MINORÍAS**

De conformidad con la tabla 1, para el 2011 se contaba con una población total de 4 301 712 personas (100%); de estas, según la autoidentificación étnica-racial, la población indígena correspondía a 104 143 (2,4%), la negra o afrodescendiente correspondía a 45 228 (1,1%), la mulata a 289 209 (6,7%), la china a 9170 (0,2%); los blancos o mestizos representan 3 597 847 (83,6%) de la población. Personas que no se autoidentificaron con ninguna etnia 124 641 (2,9%), mientras que 36 334 (0,8) corresponde a otros y 95 140 (2,2%) como no declarado.

De los anteriores datos se rescata que la mayoría de la población se identifica como blanco o mestizo en un 83,6%; mientras que las restantes cuatro etnias como mulatos, indígenas, negros o afrodecendientes o chinos: en total, 10,4% de la población del país.

Tabla 1

#### *Autoidentificación étnica-racial Censo 2011*

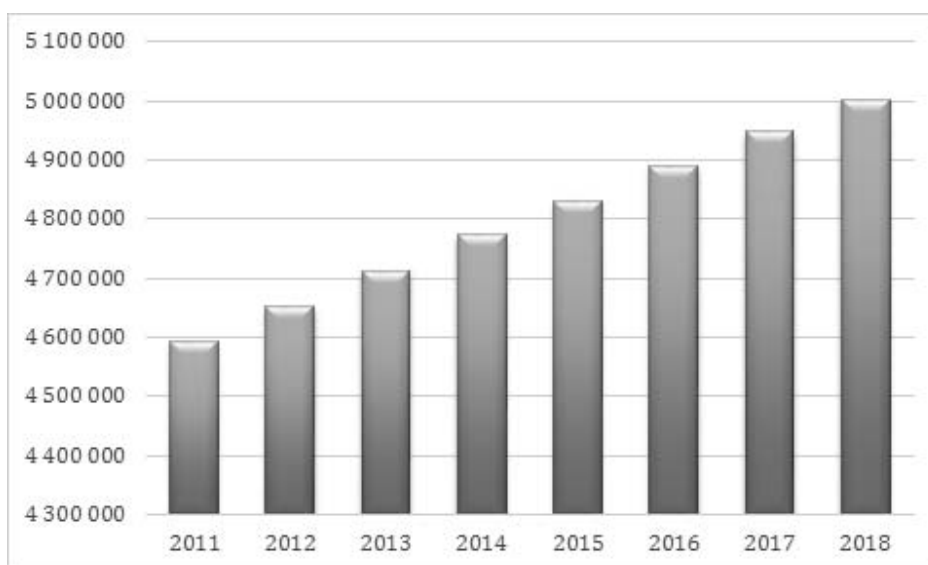
<b>Grupo</b>	<b>Cantidad</b>	<b>%</b>
Indígenas	104 143	2,4%

Negro( a) o Afrodescendiente	45 228	1,1%
Mulato(a)	289 209	6,7%
Chino(a)	9 170	0,2%
Blanco(a) o Mestizo(a)	3 597 847	83,6%
Otro	36 334	2,9%
Ninguna	124 641	0,8%
No Declarado	95 140	2,2%
<b>Población total</b>	<b>4 301 712</b>	<b>99,9%</b>

*Nota:* Elaborado con datos del INEC,  
Autoidentificación étnica-racial Censo 2011.

De acuerdo con datos obtenidos de la página del INEC para la población por años calendario, según sexo y grupos especiales de edades; haciendo una proyección únicamente en la población, el incremento anual de la población del 2011 al 2018, sería de 58 760 aproximadamente como se evidencia en la figura 1.

Realizando una suerte de analogía con los datos estudiados previamente, el aumento proporcional de las referidas minorías incrementaría en un 10%<sup>[41]</sup>.



*Figura 1.* Proyección del incremento anual de la población del 2011 al 2018. Elaborado con datos del INEC, población por años calendario, según sexo y grupos especiales de edades, Censo 2011.

En el caso de las personas con discapacidad, según se evidencia en la tabla 2, para el 2011 se contaba con una población total de 4 301 712 personas (100%); de estas, la población con discapacidad se dividió de la siguiente forma: discapacidad para ver con los anteojos o lentes puestos, 251 464 (5,85%); para oír, 70 709 (1,64%); para hablar, 29 413 (0,68%); para caminar o subir las gradas, 40 380 (3,26%); para utilizar brazos o manos, 48 859 (1,14%). Del tipo intelectual corresponde a 35 416 (0,82%); del tipo mental, a 26 971 (0,63%). Por otro lado, las personas que no tienen ninguna discapacidad equivalían a 3 848 863 (89,47%).

Con base en los anteriores datos se rescata que, de la totalidad de la población en el 2011, un 14,02% correspondía a personas con algún grado de discapacidad.

Tabla 2

*Población con discapacidad*

Tipo de discapacidad	Cantidad	Porcentaje
Para ver aún con los anteojos o lentes puestos	251 464	5,8%

Para oír	70 709	1,64%
Para hablar	29 413	0,68%
Para caminar o subir gradas	140 380	3,26%
Para utilizar brazos o manos	48 859	1,14%
Del tipo intelectual	35 416	0,82%
Del tipo mental	26 971	0,63%
No tiene ninguna discapacidad	3 848 863	89,47%
<b>Población total</b>	4 301 712	99,9%

*Nota:* Elaborado con datos del INEC, población con discapacidad, Censo 2011.

Por su parte, en el caso de adultos mayores tenemos que la población total según la Encuesta Nacional de Hogares (ENAH) correspondía 529 627, que porcentualmente para el año 2011, de acuerdo con la población total (4 301 712), representaba un 12,31% de la población.

Este grupo se subdivide en grupos etarios de 60 a 64 conformado por 165 072 (31%); por su parte el grupo de 65 a 74 correspondía a 205 944 (39%); mientras que el grupo de 75 años y más, a 158 611 (30%), como puede observarse en la tabla 3.

Tabla 3

#### *Población de 60 años y más*

Población total	Grupos de edad		
	60 a 64	65 a 74	75 y más
<b>529 627</b>	165 072	205 944	158 611
<b>100%</b>	31%	39%	30%

*Nota:* Elaborado con datos del INEC, población adulta mayor, ENAH 2011.

#### **B. DATOS ESTADÍSTICOS DE DIPUTADOS Y DIPUTADAS PERIODOS 2010 AL 2018**

En el presente apartado, se revisarán los resultados de los diputados y las diputadas electos en los periodos 2010-2014, 2014-2018, y 2018-2022 para identificar si dentro de estos existe representación de grupos



minoritarios y en qué grado. Se hace la salvedad de que no se realiza estudio de cada partido político para analizar si en su estructura interna o en los fines del partido existe dentro de los objetivos principales la representación de minorías; salvo en el caso puntual que se señalará.

#### **i. Periodo 2010-2014**

Mediante resolución n.º 1820-E11-2010 de las 10:40 del 17 de marzo del 2010, se declararon constitucionalmente electos diputados a la Asamblea Legislativa, para el período constitucional comprendido entre el primero de mayo de dos mil diez y el treinta de abril de dos mil catorce. En la tabla 4 se detalla la asignación de curules por cada partido político.

Tabla 4

*Diputados electos para el periodo 2010-2014, según partido político*

Partido político	Total de diputaciones
Accesibilidad Sin Exclusión	4
Acción Ciudadana	11
Frente Amplio	1
Liberación Nacional	24
Movimiento Libertario	9
Renovación Costarricense	1
Restauración Nacional	1
Unidad Social Cristiana	6

*Nota:* Elaboración propia con datos del TSE, Declaración de diputados periodo 2010-2014.

Se llama la atención en dicho periodo que el Partido Accesibilidad sin Exclusión (PASE), abiertamente conocido su propósito de representar personas con discapacidad, obtuvo cuatro diputaciones en todo el país; por otro lado, si bien los partidos Renovación Costarricense y Restauración Nacional, al ser cristianos podrían considerarse una minoría según la agrupación y semejanzas religiosas, no serán tomados como tales por no tener datos estadísticos en estos momentos para realizar tal afirmación. El posterior análisis comparativo se limitará a los datos y grupos estudiados previamente.

Según la biblioteca de la Asamblea Legislativa, en el periodo 2010-2014 no se eligieron personas afrocostarricenses, por lo que es uno de los periodos sin representación de tal grupo.

De la totalidad de 57 diputaciones, solamente 4 corresponden a un partido destinado a personas con discapacidad, lo que corresponde a un 2,28% de la totalidad del plenario. Cabe apuntar que de estas cuatro curules, solo una fue ocupada por un diputado con una discapacidad visual.

## ii. Periodo 2014-2018

Mediante resolución n.º 0830-E11-2014 de las 10:00 del 03 de marzo del 2014, se declararon constitucionalmente electos diputados a la Asamblea Legislativa, para el período constitucional comprendido entre el primero de mayo de dos mil catorce y el treinta de abril de dos mil dieciocho según los datos de la tabla 5.

Tabla 5

*Diputados electos por partido, elecciones febrero 2014*

Partido político	Total de diputaciones
Accesibilidad Sin Exclusión	1
Acción Ciudadana	13
Alianza Democrática Cristiana	1
Frente Amplio	9
Liberación Nacional	17
Movimiento Libertario	4
Patria Nueva	1
Renovación Costarricense	2
Restauración Nacional	1
Unidad Social Cristiana	8

*Nota:* Elaborado con datos del TSE, Declaración de diputados periodo 2014-2018.

En esta ocasión, disminuye la cantidad de diputados electos por el PASE, quien solamente ocupa una curul; sin embargo, se rescata la elección de dos mujeres afrodescendientes en los partidos Acción Ciudadana y Liberación Nacional, Epsy Campbell Barr y Maureen Clarke Clarke, respectivamente.

De la totalidad de 57 diputaciones, solamente 1 representa a un partido destinado a personas con discapacidad y 2 refieren a personas afrodescendientes, lo que equivale a un 1,71% de la totalidad del plenario.

### iii. Periodo 2018-2022

La tabla 6 muestra los diputados electos para el período constitucional comprendido entre el primero de mayo de dos mil dieciocho y el treinta de abril de dos mil veintidós, declarado mediante resolución n.º 1230-E11-2018 de las 11:00 del 27 de febrero del 2018.

Tabla 6

*Diputados electos por partido político, elecciones febrero de 2018*

Partido político	Total de diputaciones
Acción Ciudadana	10
Frente Amplio	1
Integración Nacional	4
Liberación Nacional	17
Republicano Social Cristiano	2
Restauración Nacional	14
Unidad Social Cristiana	9

*Nota:* Elaborado con datos del TSE, Declaración de diputados periodo 2018-2022.

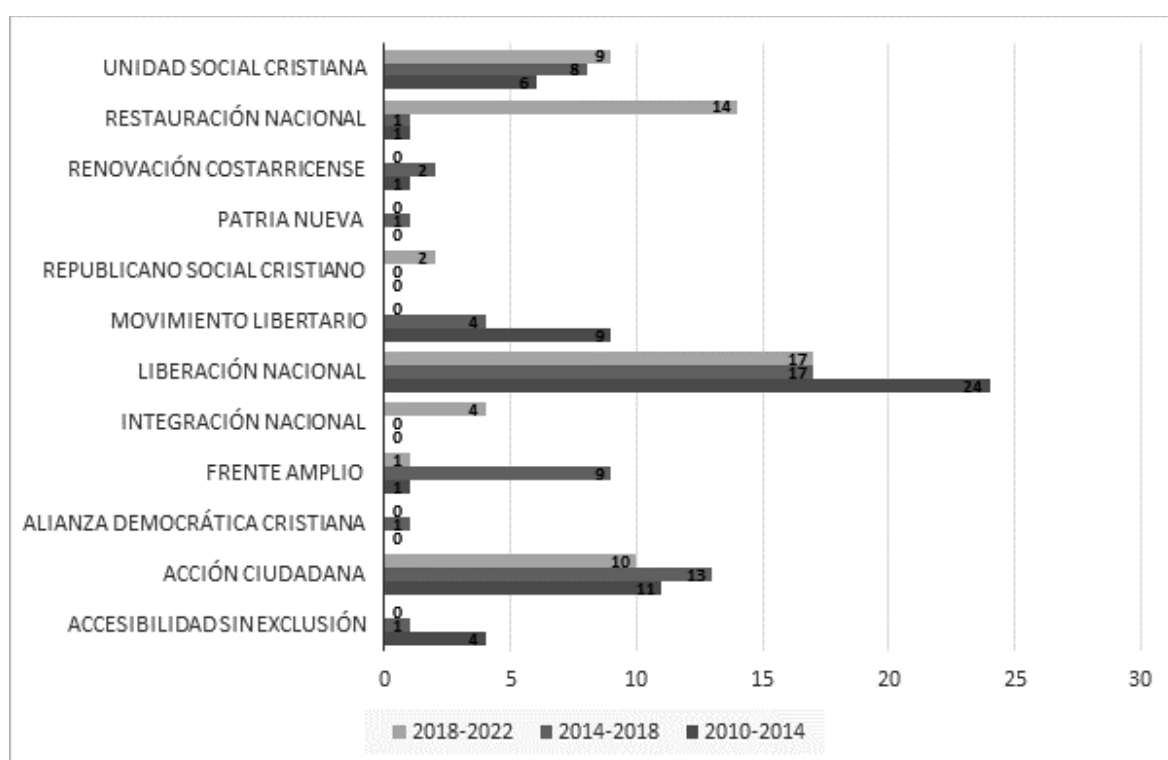
Dada la coyuntura particular en las pasadas elecciones, se desaparece la participación del PASE en la Asamblea Legislativa, y solamente hay una persona afrodescendiente electa, en el partido Restauración Nacional, el diputado Eduardo Newton Cruickshank Smith.

Finalmente, de la totalidad de las 57 diputaciones, solamente fue elegido 1 diputado afrodescendiente, esto significa un 0,57% de la totalidad del plenario.

### c. COMPARACIÓN DE DATOS ESTADÍSTICOS

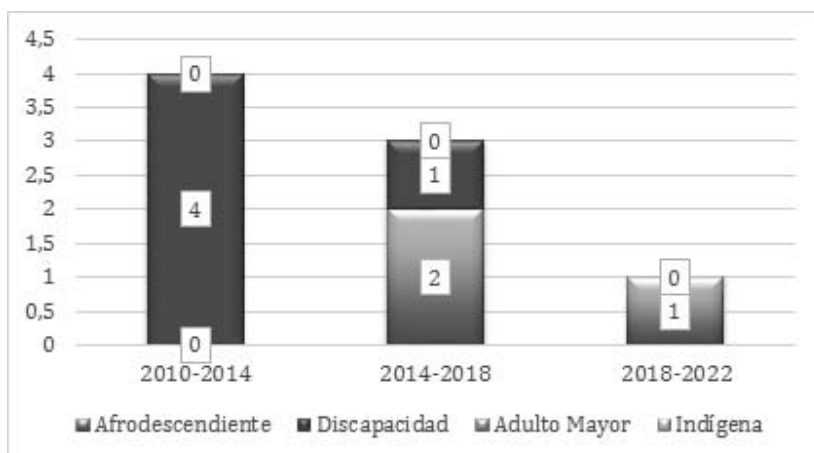
En la figura 2, se hace una comparación de los partidos políticos electos y los distintos movimientos que se han realizado en los tres periodos de estudio. Entre los partidos con mayor cantidad de diputados electos se rescatan Liberación Nacional, Acción Ciudadana, Unidad Social Cristiana, y en el último periodo, Restauración Nacional.

De los anteriores, solamente Liberación Nacional, Acción Ciudadana y Restauración Nacional han elegido como diputados a personas afrodescendientes, y ninguno con discapacidad notable; en este caso, y según la tendencia del partido, el PASE eligió en el periodo 2014-2018 al diputado Oscar López, quien cuenta con una discapacidad visual.



*Figura 2.* Diputaciones electas en periodos 2010 al 2014, 2014 al 2018, 2018 al 2022. Elaborado con datos del TSE.

Por su parte, en la figura 3, se brinda un resumen de la cantidad de diputados minoritarios, con la salvedad de que, en el caso de "discapacidad" se incluye a los diputados que forman parte del PASE, aunque no tengan por sí mismos una discapacidad, pero defienden su representación en beneficio de dicha población y de los adultos mayores. Por otro lado, al no existir datos estadísticos para recuperar la información y esta cambia año con año, no se colocan datos sobre diputados y diputadas mayores de 60 años; pero sin embargo, se contabilizarán para efectos de las proyecciones que se dirán.



*Figura 3.* Diputaciones electas en periodos 2010 al 2014, 2014 al 2018, 2018 al 2022. Elaborado propia con datos del TSE.

Dado que el artículo 106 de la Constitución Política establece el número de diputados para representar a la nación (57), quiere decir que para el 2011<sup>[5]</sup>, para una población de 4 301 676, cada diputado y diputada representa a 75 468 personas por periodo, lo cual corresponde al 1,75% de la población.

Para el año 2018, para una población proyectada de 5 003 402, la representación por cada diputado y diputada corresponde a 87 779 personas, manteniéndose el mismo porcentaje proporcional de la población (1,78%). Se puede afirmar que cada diputado representa a menos del 2% de la población.

En el caso de las minorías étnicas del país, estas corresponden al 10,4% de la totalidad del país (447 750), de acuerdo a los datos del Censo 2011, lo que equivale a 5,93 escaños. Sin embargo, si realizamos una subdivisión de las etnias estudiadas, específicamente en las indígenas y negra o afrodescendiente; en el caso de la primera, su cantidad de población para el 2011 era de 104 143, esta cifra equivale a un 2,4% de la población, y con ello le correspondería, al menos, un escaño para acreditar su representatividad. En cuanto a los negros o afrodescendientes, su población de 45 228 personas, corresponde a poco más de la mitad del número mínimo de representación legislativa, lo que significa un 1% de la población y, por ende, no tiene la cantidad de población necesaria para reclamar un escaño.

Por su parte, la minoría por discapacidad es el 14,02% (603 212) de la totalidad del país, esto equivale a 7,99 escaños. Finalmente, la minoría de tercera edad es 12,31% (539 627) de la totalidad, correspondiente a 7,15 escaños.

De conformidad con la figura 3, evidentemente que no se ha dado una representatividad ni siquiera cercana a lo respectivo según la cantidad de población a la que representa cada diputado. Véase que, incluso, si hipotéticamente la cantidad de escaños para minorías en su conjunto corresponde al promedio de 12,24%<sup>[6]</sup>, 526 529 personas, tendrían 6,97 escaños. De igual manera, realizando los anteriores cálculos con la proyección de población para el año 2018 (5 003 402), no genera ningún cambio sustancial, dado que se proyecta el aumento de la población minoritaria en un 10% aproximadamente, como fue referido respecto de la figura 2.

Según dichos datos, lo más cercano que se ha estado de una representación minoritaria proporcional ha sido en el periodo 2010-2014, la cual disminuyó considerablemente en los siguientes períodos, tal así que para el periodo 2018-2022, solamente existe un diputado de un grupo considerado minoritario. No podría adentrarse en el presente estudio en los motivos de dicha disminución, así como tampoco afirmarse que se deba a una falta de participación; lo cierto es que, de los resultados analizados, se puede concluir que no existe en el congreso una representatividad de minorías, al menos en los periodos estudiados.

#### **4. GARANTÍAS CONSTITUCIONALES PARA MINORÍAS**

El artículo 95 de la Constitución Política establece:

La ley regulará el ejercicio del sufragio de acuerdo con los siguientes principios:

(...)

6.- Garantías de representación para las minorías; (...)

Según consideraciones del Tribunal Supremo de Elecciones, visibles en Acta n.º 85-2014 de las 09:00 del cinco de agosto del 2014; al atenderse consulta legislativa del proyecto de ley de reforma al artículo 138 del Código Electoral<sup>[7]</sup>, se analizó que el uso del subcociente dentro de la fórmula electoral (Hare), es más proporcional al otorgar escaños a los partidos más votados. Se consideró que, si bien existe una garantía constitucional de representación de minorías, no por ello significa el otorgamiento de un cargo solamente por su participación, en cambio, la fórmula implementada les da acceso en una segunda ronda y una eventual tercera ronda, a la asignación de escaños sin exclusividad (por residuo mayor).

En ese orden de ideas, mediante los votos 7393-97 de las 15:48 del 04 de noviembre de 1997; 1234-98 de las 16:06 del 25 de febrero de 1998; 11272-2007 de las 14:41 del 08 de agosto del 2007; y 3649-2009 de las 16:04 del 04 de marzo del 2009; todos de la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, se discutieron acciones de inconstitucionalidad por alegadas violaciones de la representatividad de minorías, así como discriminación a partidos minoritarios. Consideraron la mayoría de los magistrados que no es lo mismo "minorías" y "partidos minoritarios", siendo necesario la votación en su favor para obtener los escaños, pues sería absurdo pretender esas garantías de representación de minorías con base en la mera participación independiente de los resultados que se produzcan en un proceso determinado. Por otro lado, y en los votos salvados de la referida jurisprudencia se considera que el sistema aplicado niega participación a quien no haya obtenido curules a razón de darles de nuevo participación a quienes sí ya obtuvieron por medio de cociente<sup>[8]</sup>, por lo que es irracional que un grupo minoritario deba formar parte de un partido mayoritario para mantener alguna expectativa de elección.

Al respecto, si bien la forma de elección de los diputados se mantiene por medio del uso de fórmulas con la implementación de los cocientes y subcocientes, a pesar de las críticas de los votos de minorías referidos, es factible – y deseable- la representación de minorías en partidos políticos, lo que brinda la posibilidad de discutir, más allá de una reforma legislativa, si puede realizarse a manera de analogía y por parte del Tribunal Supremo de Elecciones un requerimiento partidario de una cuota minoritaria dentro de los candidatos a diputado, para la inscripción, tal como en su momento ocurrió con la aplicación de participación femenina.

## **5. CONCLUSIONES Y HALLAZGOS**

Tal y como se adelantó, considerando los datos estadísticos analizados a lo largo de la presente investigación, se puede concluir que en los últimos periodos electorales (2010-2014, 2014-2018, 2018-2022), no existe una representación de minorías en el congreso, al menos de la etnia indígena; de las existentes estudiadas (negra, discapacidad) no han respondido a más de un 7% de la totalidad de diputados para el periodo 2010-2014; un 5,25% para el periodo 2014-2018 y un 1,75% para el periodo del 2018-2020.

Según la cantidad de población de minorías analizada, el número de escaños para minorías en su conjunto corresponde al promedio de 12,24%, esto sería a 526 529 personas que, a su vez, equivale a 6,97 escaños. Pese a lo anterior, y en una división aún más personalizada, específicamente tenemos que al representar a un 2,4% de la población, le correspondería, al menos, un

escaño para acreditar su representatividad en el congreso, situación que no se ha dado en los periodos estudiados, y quedaría pendiente de analizar en periodos anteriores.

En el caso de los negros o afrodescendientes, su población de 45 228 personas corresponde a poco más de la mitad del número mínimo de representación legislativa; ante esta situación, pareciera más bien que estamos en un caso de sobrerrepresentación, al menos con los datos estudiados. Pese a lo anterior, y al no conocer de la cantidad actual de la población, podría considerarse que la representación actual es proporcional a la requerida.

En los periodos referidos, solamente en el periodo 2010-2014, se contó con la mayor cantidad de representación minoritaria (4 diputados), con la salvedad de que dicho monto se calculó, no por considerar al diputado como minoría, sino por la representación partidaria de una minoría (PASE).

Por otro lado, para los periodos 2014-2018 y 2018-2022, se dio un decrecimiento importante, pues se llegó a tener de uno a tres representantes minoritarios, cuando según el dato anterior, este correspondería realmente a casi 7 escaños de la totalidad de diputados electos; es evidente la subrepresentación de minorías en el congreso según los datos arrojados.

Si bien la Constitución Política garantiza la representación de minorías, lo cierto es que en la práctica ello no se está efectuando y sus motivos, actualmente desconocidos, son material para una futura investigación. Pese a lo anterior, es posible llegar a cumplirla por medio de una mayor participación de minorías a nivel interno partidario que, si bien no puede asegurarse con ello su representación, es una herramienta para poder cumplir el objetivo constitucional. Esto, sin embargo, es un riesgo más que una garantía, ya que depende de igual manera de la votación popular y los mecanismos partidarios internos de elección de candidatos.

## **REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS**

Aragón, M. (2005). *Derecho electoral: sufragio activo y pasivo*. Recuperado de [http://www.iidh.ed.cr/siii/publicaciones\\_Capel/Sufragio/20\\_Activo/20\\_y/20\\_pasivo.htm](http://www.iidh.ed.cr/siii/publicaciones_Capel/Sufragio/20_Activo/20_y/20_pasivo.htm)

Corona, R. (Jul.-Set., 2006). Minorías y grupos diferenciados: Claves para una aproximación conceptual desde la perspectiva internacional. *Ius Revista Jurídica Digital*, (22), sin paginación. Recuperado



de [http://www.unla.mx/iusunla22/reflexion/minorias%20y%20grupos%20diferenciados.htm#\\_ftn1](http://www.unla.mx/iusunla22/reflexion/minorias%20y%20grupos%20diferenciados.htm#_ftn1)

Costa Rica. Asamblea Legislativa. Biblioteca (2017). *Consultas resueltas Diputados Afrocaribeños*. Recuperado de <http://www.asamblea.go.cr/sd/Documentos%20compartidos/Diputados%20afrocaribe%C3%B1os.pdf>.

Costa Rica. Instituto Nacional de Estadísticas y Censo [s.f.]. *Grupos étnicos-raciales*. Recuperado de: <http://www.inec.go.cr/social/grupos-etnicos-raciales>

Enciclopedia virtual [s.f.]. *Mayoría y minoría*. glosario de conceptos políticos usuales. Recuperado de <http://www.eumed.net/diccionario/definicion.php?dic=3&def=377>; consultado 17 febrero 2019

González, D. (Jul.-Set. 2014). El tamaño del Poder Legislativo como modulador del sistema electoral en la democracia representativa, el caso costarricense. *Revista de Derecho Electoral*, (18), 415-432. Recuperado de [http://www.tse.go.cr/revista/art/18/gonzalez\\_fernandez.pdf](http://www.tse.go.cr/revista/art/18/gonzalez_fernandez.pdf)

González, J. (2016) *Integración de minorías étnicas por medio de los sistemas electorales. Análisis comparativo Colombia-Chile*. Recuperado de <https://repository.ucatolica.edu.co/bitstream/10983/3106/4/TESIS%20FINAL%20241015.pdf>

Gonzalez, M. (2001). El principio de igualdad, la prohibición de discriminación y las acciones positivas. *Derecho y Sociedad*, (18), 71-79.

Picado, H. (Ene.-Jun., 2008). La negociación de la Reforma al Código Electoral costarricense. *Revista Derecho Electoral*, (5), N°5, 1-25. Recuperado de [http://www.tse.go.cr/revista/art/5/picado\\_leon\\_num5.pdf](http://www.tse.go.cr/revista/art/5/picado_leon_num5.pdf)

Pinedo, E. (Jul.-Dic., 2010). Las cuotas de participación electoral en Perú. Características y algunos resultados. *Revista de Derecho Electoral*, (10), 1-33. Recuperado de [http://www.tse.go.cr/revista/art/10/pinedo\\_bravo.pdf](http://www.tse.go.cr/revista/art/10/pinedo_bravo.pdf)

Proyecto ACE [s.f.]. *Sistemas electorales*. Recuperado de <http://aceproject.org/ace-es/topics/es/esd/esd06/default>

## Jurisprudencia

Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia (1997). Voto 7393-97 de las quince horas con cuarenta y ocho minutos del 04 de noviembre.

Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia (1998). Voto 1234-98 de las dieciséis horas con seis minutos del 25 de febrero.

Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia (2007). Voto 11272-2007 de las catorce horas con cuarenta y un minutos del 08 de agosto.

Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia (2009). Voto 3649-2009 de las dieciséis horas con cuatro minutos del 04 de marzo.

Tribunal Supremo de Elecciones (2001). Voto 2759-E-2001 de las 13:00 horas del 26 de diciembre.

Tribunal Supremo de Elecciones (2010). Resolución 1820-E11-2010 de las diez horas con cuarenta minutos del 17 de marzo.

Tribunal Supremo de Elecciones (2014). Resolución 0830-E11-2014 de las diez notas del 03 de marzo.

Tribunal Supremo de Elecciones (2018). Resolución 1230-E11-2018 de las once horas del 27 de febrero.

---

<sup>2</sup> Costarricense, abogada, correo [francinie@gmail.com](mailto:francinie@gmail.com). Licenciada en Derecho, especialista en Derecho Notarial y Registral y master en Gerencia de Proyectos por Universidad Latinoamericana de Ciencia y Tecnología; mediadora y conciliadora certificada por el Centro de Arbitraje y Mediación del Colegio de Abogados y Abogadas de Costa Rica, profesora universitaria, actualmente abogada asistente de la Procuraduría General de la República en Área de la Función Pública, con amplia experiencia en instrucción de procedimientos administrativos.

<sup>11</sup> ACE, Red en línea de conocimientos electorales. Recuperado de <http://aceproject.org/ace-es/topics/es/esd/esd06/default> [consultado 17 febrero 2019].

<sup>12</sup> Ley 649 del 27 de marzo del 2001 (por la cual se reglamenta el artículo 176 de la Constitución Política de Colombia)

<sup>13</sup> Ibidem, artículo 4: Candidatos de las minorías políticas. Podrán acceder a una curul por la circunscripción especial para las minorías políticas, los movimientos o partidos políticos: a) Que hubiesen presentado candidatos a la Cámara de Representantes como mínimo en un 30% de las circunscripciones territoriales; b) Que no hubiesen obtenido representantes en el Congreso Nacional, y c) Que su votación mayoritaria en un mismo departamento o circunscripción territorial sea menos del 70% de la sumatoria de su votación en todo el país. La curul corresponderá al partido o movimiento político que, cumpliendo con los requisitos, de los literales anteriores obtenga la mayor votación agregada en todo el país. La lista a la cual se le asignará la curul será la conformada por las cabezas de lista de mayor a menor votación de las inscritas por el respectivo partido o movimiento en todo el territorio nacional.

<sup>14</sup> Datos no son exactos al no contar con información actualizada por parte del INEC, por lo que se basa en un cálculo proyectado de forma proporcional.

<sup>15</sup> Según los datos suministrados por el INEC de acuerdo con la última información estadística del Censo 2011, la población total es de 4 301 712.

<sup>16</sup> Correspondiente al promedio de las sumas de todos los porcentajes de minorías estudiados (étnica, discapacidad y etaria).

<sup>17</sup> Por error, la consulta se dirigió al artículo 138 del Código anterior, cuyo articulado fue derogado; dicha norma indicaba:

Artículo 138: Si quedaren plazas sin llenar por el sistema de cociente, la distribución de las mismas se hará a favor de los partidos en el orden decreciente de la cifra residual de su votación, pero incluyendo también a aquellos partidos que apenas alcanzaron subcociente, como si su votación total fuera cifra residual. Si aun quedaren plazas sin llenar, se repetirá la operación que se expresa en el aparte anterior.

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

Lo anterior se encuentra regulado en el artículo 205 del Código Electoral vigente.

<sup>[81]</sup> 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. (Código Electoral, 2009).

Anexo 2: Publicación: "*Representatividad de minorías indígenas en América Latina*".<sup>3</sup>

## Representatividad de minorías indígenas en América Latina

Francinie Cubero de la Vega\*

DOI 10.35242/RDE\_2020\_29\_10



### Nota del Consejo Editorial

**Recepción:** 30 de setiembre de 2019.

**Revisión, corrección y aprobación:** 15 de noviembre de 2019.

**Resumen:** La Declaración de los Derechos Humanos establece la prohibición de discriminación por etnia, raza, religión o cultura; sin embargo, las minorías se encuentran en desventaja política al verse imposibilitadas de acceder a puestos de poder. El desarrollo democrático ha permitido que, por reformas legales y constitucionales, se asegure la representatividad de minorías étnicas en el congreso por medio de la asignación de escaños. En América Latina, existen países que fijan escaños para estas minorías, el presente artículo pretende comparar a Colombia, Venezuela y Bolivia en el manejo de la representación de minorías. No se deja de lado el estudio de otros países con importante población étnica y la determinación de si permiten o no la representación de minorías.

**Palabras clave:** Representación política / Cuotas de participación política / Sistema de elección de diputados / Minoría legislativa / Partidos minoritarios / Grupos minoritarios / Grupos étnicos / Legislación electoral comparada / Derechos políticos / Colombia / Venezuela / Bolivia / América Latina.

**Abstract:** The Declaration of Human Rights establishes the prohibition of discrimination based on ethnicity, race, religion or culture. Minorities are at a political disadvantage when they are unable to access positions of power. Democratic development has allowed legal and constitutional reforms to ensure the representation of ethnic minorities in congress through the allocation of seats. In Latin America, there are countries that set aside seats for these minorities. This paper will compare Colombia, Venezuela and Bolivia in the management of minority representation. The article also includes the study of other countries with considerable ethnic population and whether they allow minority representation.

**Key Words:** Political representation / Political representation quotes / System of election of congress members / Legislative minority / Minority parties / Minority groups / Ethnic groups / Comparative electoral legislation / Political rights / Colombia / Venezuela / Bolivia / Latin America.

---

<sup>3</sup> Publicado en Revista de Derecho Electoral del Tribunal Supremo de Elecciones de Costa Rica, N° 29 del primer semestre 2020, ISSN: 1659-2069 (DOI 10.35242/RDE\_2020\_29\_10).

## **1. INTRODUCCIÓN**

El presente artículo tiene como propósito realizar una comparación entre tres países latinoamericanos con características similares entre sí en cuanto a ubicación, conformación y que cuenten con población étnica de relevancia según los datos obtenidos y las leyes especiales. Al momento de elegir los países, se consideró que el mecanismo de elección sea democrático, con voto directo enfocando el estudio en la elección de miembros del congreso. Los países elegidos fueron Colombia, Bolivia y Venezuela; sin embargo, no se omite la referencia a otros países que se consideraron relevantes para el tema.

El estudio se centró en estudiar cada país y en determinar si cuentan con mecanismos a nivel constitucional y/o legal que permitan identificar si refieren con una norma que garantice la representación de minorías, realizando el enfoque en las minorías étnicas únicamente. Una vez acreditado esto, se analiza la forma en la que son elegidos, si tienen o no una circunscripción especial, además de si existen requisitos especiales por considerar para poder participar y la cantidad de escaños fijos que se ofrecen o no.

Con la información recolectada, se procederá a realizar una tabla comparativa de los países referidos para visualizar la información de una manera fácil y práctica que permita identificar cómo, en la realidad, es aplicable la representación de minorías étnicas.

## **2. CONSIDERACIONES GENERALES DE MINORÍAS ÉTNICAS Y SU RELEVANCIA EN EL DERECHO INTERNACIONAL**

La Declaración de las Naciones Unidas sobre las Minorías señala la necesidad de contar con factores objetivos (como la existencia de una etnia, de un lenguaje o de una religión compartidos) y factores subjetivos de las personas para identificarse a sí mismas como miembros de una minoría (ACNUDH, 2010).

Según la definición dada en 1977 por Francesco Capotorti, relator especial de la Subcomisión de Prevención de Discriminaciones y Protección a las Minorías y citado por la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos (ACNUDH), una minoría es:

Un grupo numéricamente inferior al resto de la población de un Estado, que se encuentra en una posición no dominante y cuyos miembros, que son nacionales del Estado, poseen características étnicas, religiosas o lingüísticas diferentes de las del resto de la población y manifiestan, aunque sólo sea implícitamente, un sentimiento de solidaridad para preservar su cultura, sus tradiciones, su religión o su idioma (2010, p. 3).

En ese orden de ideas Barth considera que para que un grupo minoritario sea considerado étnico debe: 1) autoperpetuarse biológicamente; 2) compartir valores culturales fundamentales; 3) crear un campo propio de comunicación e interacción; 4) la pertenencia al grupo es identificable como tal por otros (1976, pp. 2-3).

Los distintos convenios internacionales en procura de los derechos de minorías en general y de grupos étnicos en específico<sup>[11]</sup> buscan las aplicaciones de principios de igualdad y de no discriminación; para Flores (2014), la prohibición de cualquier discriminación entre los ciudadanos por motivos de origen étnico es una característica esencial de todo Estado democrático y de derecho, por lo que es un instrumento clave para la estabilidad política y la cohesión social de los Estados donde este pluralismo existe.

Como parte de los desafíos referidos por Flores (2014) que se dieron en Europa en cuanto a la participación de minorías étnicas en la representación parlamentaria, se identificaron cinco grupos de enfoques que se podían encontrar en las leyes electorales de acuerdo con las siguientes estrategias:

- Oponerse a la representación parlamentaria de las minorías étnicas: Conlleva un impedimento total de representación de minorías, o bien, la implementación de legislación electoral con reglas dirigidas a hacer más difícil o imposible la representación parlamentaria.

- Obviar la cuestión de la representación parlamentaria de las minorías étnicas: no realizar excepciones en leyes electorales al principio constitucional de igualdad y no discriminación, por no contar con minorías étnicas o porque esas tienen un peso demográfico importante.
- Facilitar la representación parlamentaria de las minorías étnicas: por medio de la legislación electoral se incluyen cláusulas o artículos encaminados para facilitar, mas no asegurar, la presencia de minorías étnicas en el Parlamento; esto por medio de excepción de requisitos en candidaturas o normas especiales en la asignación de escaños.
- Garantizar la representación parlamentaria de las minorías étnicas: la legislación electoral, o bien, la Constitución garantiza expresamente a las minorías étnicas un número mínimo de escaños. Esto se puede ver fácilmente reflejado en la creación de circunscripciones electorales especiales, o por medio de la forma de designación de escaños según la votación.
- Hacer de la adscripción étnica la base de la representación política: la distribución proporcional de los escaños se realiza en función de las etnias por lo que pueden ser considerados "etnocracia".

Tal y como se procederá a analizar, la anterior división puede ser evidenciada en los países de América Latina que se estudian, donde se evidenciarán el grado de actividad, participación y representación de minorías étnicas en los diferentes congresos, y la normativa brindada al efecto.

### **3. REVISIÓN DE NORMATIVA LEGAL Y CONSTITUCIONAL DE LOS PAÍSES SELECCIONADOS**

En el siguiente acápite, se procederá a estudiar de forma individual los países en los que se basará la comparación. Como primer elemento, se revisará si la Constitución Política de cada país hace referencia en forma alguna a la representación de minorías en el órgano legislativo, de igual manera, en caso de hacer referencia, se procederá a revisar la normativa legal.

Como segundo aspecto, se identificará la forma en que se regula dicha participación (circunscripciones especiales, requisitos de participación, etc.) para, finalmente, identificar en la doctrina aspectos importantes respecto de cada país que puedan brindar una idea general de la correcta aplicación o no de los mecanismos de representatividad.

#### **A) COLOMBIA**

“La Constitución de 1991 definió que las comunidades indígenas de Colombia debían estar representadas por dos miembros en el Senado de la República y un miembro en la Cámara de Representantes, con el objetivo de tener participación política y legislativa en el Congreso” (Colprensa, 2018, párr. 2).

El artículo 176 de la Constitución Colombiana, establece el mecanismo por el cual se elige a la Cámara de Representantes; cada departamento y el distrito capital de Bogotá conforman una circunscripción territorial con dos representantes por cada circunscripción territorial y uno más por cada 365 000 habitantes y fracción en exceso mayor de 182 500. Se establece un representante adicional para la circunscripción territorial conformada por el departamento de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, que corresponderá a un representante por la comunidad raizal<sup>[2]</sup>.

De igual manera, se establecen circunscripciones especiales que aseguran la participación en la Cámara de Representantes de los grupos étnicos y de los colombianos residentes en el exterior. Dichas circunscripciones se dividen en: comunidades afrodescendientes (2 representantes), comunidades indígenas (un representante), e internacional (un representante).

Por su parte, la Ley 649 del 27 de marzo de 2001 y que reglamenta el artículo 176 de la Constitución Colombiana, respecto de las circunscripciones especiales, en su artículo 2 establece que los candidatos de las comunidades indígenas que aspiren a ser elegidos a la Cámara de Representantes en dicha circunscripción deben acreditar con certificado de organización indígena, refrendado por el Ministerio del Interior, que han ejercido un cargo de autoridad tradicional en su respectiva comunidad o han sido líderes de una organización indígena.



De igual manera, para el caso de la circunscripción especial de comunidad negra, el artículo 3 establece que los candidatos deberán ser miembros de la respectiva comunidad y avalados previamente por una organización inscrita ante la Dirección de Asuntos de Comunidades Negras del Ministerio del Interior.

Se llama la atención que, en el caso colombiano, existe una representación para minorías políticas en cuya circunscripción especial podrán participar los movimientos o partidos políticos:

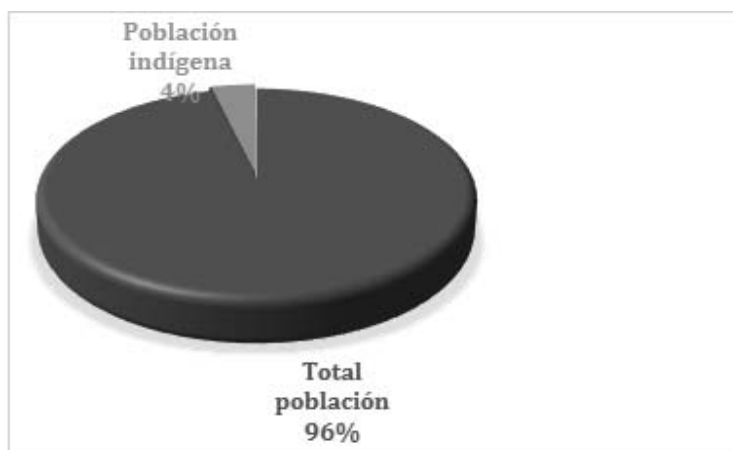
a) Que hubiesen presentado candidatos a la Cámara de Representantes como mínimo en un 30% de las circunscripciones territoriales; b) Que no hubiesen obtenido representantes en el Congreso Nacional, y c) Que su votación mayoritaria en un mismo departamento o circunscripción territorial sea menos del 70% de la sumatoria de su votación en todo el país. La curul corresponderá al partido o movimiento político que, cumpliendo con los requisitos, de los literales anteriores obtenga la mayor votación agregada en todo el país. La lista a la cual se le asignará la curul será la conformada por las cabezas de lista de mayor a menor votación de las inscritas por el respectivo partido o movimiento en todo el territorio nacional. (Art. 4, Ley 649, 2001).

Dentro de las regulaciones generales que establece dicha ley, los representantes a la Cámara por la circunscripción especial serán elegidos mediante el sistema que en el momento sirva de escogencia a los congresistas; y se establece que ninguna persona podrá votar simultáneamente por un candidato a la Cámara de circunscripción territorial y por un candidato a la Cámara de circunscripción especial.

Esta circunstancia permite que no solo los miembros de las comunidades indígenas o afroamericanas tengan la posibilidad de elegir a quiénes los van a representar en el Congreso, sino que cualquier ciudadano pueda votar, si lo desea, en la casilla de la circunscripción especial indígena, según lo establecido en el artículo 6 de la citada ley.

Según los datos recabados del Censo del 2018 por parte del Departamento Administrativo Nacional de Estadísticas (DANE) de Colombia, para el año 2018 la población a nivel nacional correspondería

a 48 258 494, de los cuales 1 905 617 (4,4%) corresponde a población que se auto reconoce como indígena, como lo ilustra la figura 1; sin embargo, esta cantidad es mayor, ya que no se contabilizó a los pueblos indígenas Jurumi, Passe y Yuri en respeto de su aislamiento voluntario.



*Figura 1.* Porcentaje de población a nivel nacional, Colombia. Elaborado con base en los datos del censo de 2018, Departamento Administrativo Nacional de Estadísticas.

Ahora bien, la Cámara de Representantes de Colombia se compone de 172 legisladores (Cámara de Representantes, 2019), de los cuales y según la cantidad de población de acuerdo al Censo 2018, cada legislador representa a 280 572 colombianos; en de vista que la Cámara de Representantes solamente tiene un miembro de representación indígena, para la cantidad de población indígena (1 905 617), debería corresponderle al menos 6 representantes de la Cámara. Esto quiere decir, que el representante indígena representa el 1,72% de la población, cuando la población indígena representa un 4,4%.

Para Herrán (2009), la participación de minorías indígenas reconoce las luchas de las organizaciones indígenas al reordenamiento territorial de sus comunidades y el fortalecimiento de las autoridades tradicionales; refiere que con la Constitución Política de 1991 pasó de una constitución homogenizadora a una que definió como ideal la riqueza de la diversidad étnica y cultural, cambiando con ello el concepto de igualdad formal para dar paso a una igualdad material o real.

Por su parte, la Registraduría Nacional del Estado Civil de Colombia (s.f.) realizó un estudio respecto de la representación, participación y curules especiales de minorías étnicas, en ella concluye que la discusión sobre el tema tiene antecedentes europeos y norteamericanos en la que buscaron como solución la creación de mecanismos normativos de discriminación positiva concebidos para permitir la representación de diferentes grupos sociales, generalmente discriminados por razones de raza, lengua, género o religión.

Por otra parte, la Corte Constitucional de Colombia en la sentencia C-702/10 analiza que el establecimiento de representación política de minorías sociales por medio de circunscripciones electorales especiales tenía como objetivo mejorar la representatividad del Congreso de la República y reconocer y proteger la diversidad étnica y cultural de la nación colombiana; sin embargo, el establecimiento de las circunscripciones especiales no es suficiente para asegurar una mejor representación ni resolver las principales desigualdades sociales.

Con base en los resultados de su estudio, y en atención a las circunscripciones especiales, la Registraduría refiere que candidatos indígenas o negros pueden lograr curules más fácilmente en circunscripciones departamentales ordinarias que en las circunscripciones especiales para la Cámara, por lo cual, la población no se motiva para participar en el marco de las circunscripciones especiales; ello refleja más que una fragmentación política, una fragmentación social.

## **B) BOLIVIA**

La Constitución Política Boliviana establece el reconocimiento precolonial de las naciones y pueblos indígenas originarios campesinos; con ello, su artículo 26 indica que los pueblos originarios (así referidos a pueblos indígenas), gozan del derecho de participación política, su inciso 2) señala: "(...) 4. La elección, designación y nominación directa de los representantes de las naciones y pueblos indígenas originario campesinos, de acuerdo con sus normas y procedimientos propios (...)".

Para ello, el cuerpo constitucional cuenta con las circunscripciones especiales indígena originario campesinas, en el que se establece que se registrarán por el principio de densidad poblacional en cada departamento,

ubicados únicamente en el área rural y en aquellos departamentos en que constituyan una minoría poblacional; dicha determinación está delegada en el órgano electoral, la cual refiere a lo establecido en el artículo 4 de Constitución Política.

En razón de ello, la Ley de Régimen Electoral establece una serie de principios de democracia intercultural sobre la cual resaltan la importancia y existencia de los pueblos originarios, así como los afrobolivianos; el artículo 2 inciso J) establece que “El régimen electoral boliviano se asienta en el principio de la mayoría con el reconocimiento y respeto de las minorías, para lo cual adopta un sistema electoral mixto que combina la representación proporcional y el criterio mayoritario para la elección de representantes”.

De ahí que, en el establecimiento de circunscripciones electorales, ordena con base en el artículo 50 inciso c) que, para la elección de autoridades y representantes departamentales, se asignen escaños para la elección de representantes de las naciones y pueblos indígena originario campesinos que sean minoría poblacional en el departamento.

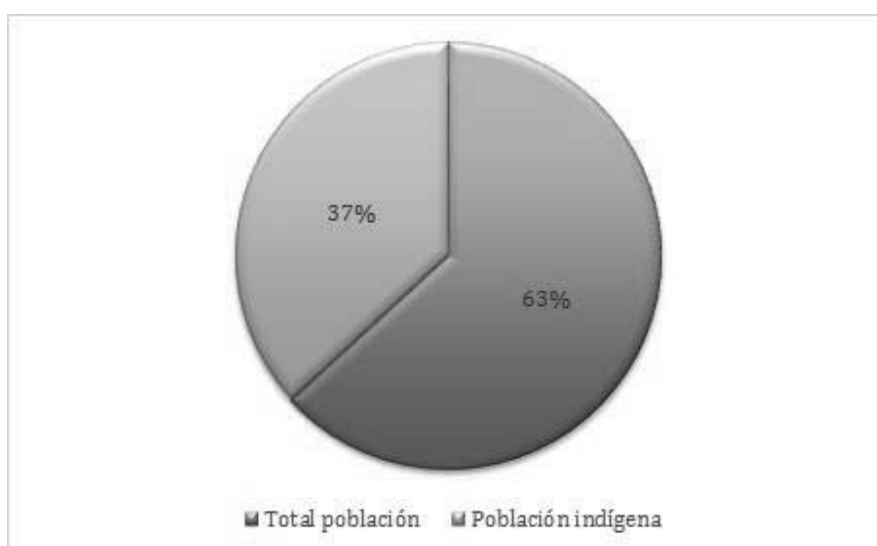
Para el caso de las autoridades y representantes de las autonomías regionales, se asignan escaños de elección directa para pueblos originarios que sean minoría poblacional en la región de acuerdo al Estatuto Autonómico Regional; igual situación se da para la elección de representantes municipales.

Para la Cámara de Diputados, se hace una división de los pueblos originarios a las circunscripciones especiales existentes, según el artículo 50 inciso c) de la ley electoral, y la distribución de los escaños será modificada por ley de la Asamblea Legislativa Plurinacional, después de un nuevo Censo Nacional de Población. Se establecen siete (7) Circunscripciones Especiales Indígena Originario Campesinas.

El artículo 61 de la referida ley establece que en cada circunscripción especial indígena originario campesina se elegirán un representante titular y su suplente, por simple mayoría de votos válidos y, en caso de empate, se dará lugar a una segunda vuelta electoral entre las candidatas o candidatos empatados.

Se establece que la postulación se efectuará a través de las organizaciones de naciones o pueblos indígena originario campesinos o las organizaciones políticas, debidamente registradas ante el Órgano Electoral Plurinacional, debiendo respetar criterios de paridad y alternancia. Finalmente, al igual que en el caso de Colombia, no se podrá votar simultáneamente en una circunscripción uninominal y en una circunscripción especial indígena originario campesina.

Según los datos recabados del censo del 2012 por parte del Censo Nacional de Población y Vivienda del Instituto Nacional de Estadística (INE) de Bolivia, la población es 10 059 856, de los cuales 5 859 879 (37%) corresponden a población de naciones o pueblos minoritarios contemplados en la Ley del Régimen Electoral, como se presenta en la figura 2.



*Figura 2.* Porcentaje de población a nivel nacional, Bolivia. Elaborado con base en los datos del censo del 2012 Instituto Nacional de Estadística.

La Cámara de Diputados de Bolivia se compone de 130 legisladores (Art. 146, Constitución Política), de los cuales y según la cantidad de población según censo del 2012, cada legislador representa a 77 383 Bolivianos; en vista de que la Cámara de Diputados tiene siete miembros de representación indígena; para la cantidad de población indígena (5 859 879), debería corresponderle al menos 75 representantes de la Cámara. Esto quiere decir

que los 7 diputados indígenas representan el 9,1% de la población, cuando la población indígena corresponde a un 37%, pese a ello, es la mayor cantidad de representación minoritaria en los países estudiados.

En opinión de Albó (2009), debe haber más circunscripciones especiales ahí donde haya más población indígena originaria minoritaria, lo cual contrasta las circunscripciones especiales con las demás uninominales por cuanto lo que busca es asegurar la presencia de pueblos tan minoritarios en la Asamblea Legislativa Plurinacional a pesar de su pequeño peso demográfico y su dispersión geográfica.

Considera que las circunscripciones especiales que abarcan a varios pueblos se deben acoplar para que varios se sientan representados por su diputado común y que este sea nombrado de alguna forma rotativa.

### **c) VENEZUELA**

En el caso de Venezuela, la Constitución Política designa en su artículo 125 el derecho que tienen los pueblos indígenas a la participación política, garantizándose por parte del Estado representación en la Asamblea Nacional; ello se materializa con la asignación de tres diputados o diputadas y sus respectivos suplentes, de acuerdo con lo establecido en la ley electoral, respetando sus tradiciones y costumbres para los pueblos indígenas<sup>[3]</sup>. Cada diputado representa una región subdividida entre diversos grupos indígenas, las tres regiones conforman la circunscripción especial<sup>[4]</sup>.

Se establece en la misma Constitución las reglas que deben seguirse para la elección de los y las representantes indígenas a la Asamblea Nacional, donde la principal es el hablar su idioma indígena; además cumplir con alguno de los siguientes requisitos:

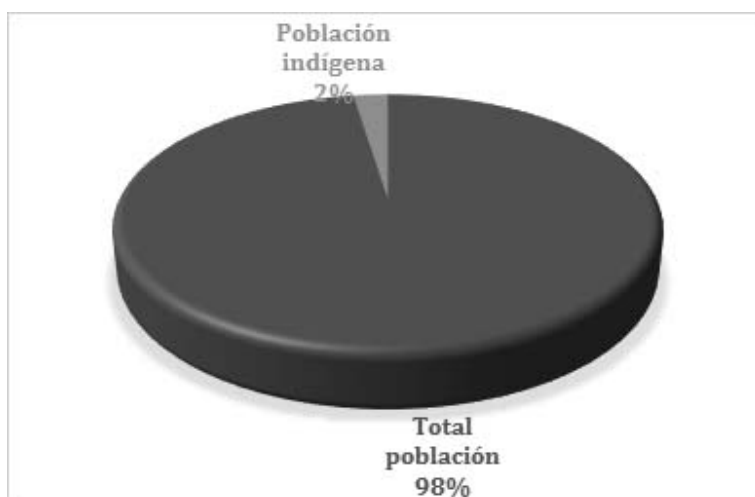
- Haber ejercido un cargo de autoridad tradicional en su respectiva comunidad.
- Tener conocida trayectoria en la lucha social en pro del reconocimiento de su identidad cultural.
- Haber realizado acciones en beneficio de los pueblos y comunidades indígenas.

- Pertener a una organización indígena legalmente constituida con un mínimo de tres años de funcionamiento.

La persona candidata ganará al obtener la mayoría de los votos válidos en su respectiva región o circunscripción. Los candidatos estarán en la boleta de su circunscripción y podrán ser elegidos por cualquier elector.

Por su parte, el artículo 5 del Reglamento a la Ley Orgánica de Procesos Electorales de Venezuela establece que el Consejo Nacional Electoral procurará la elaboración de campañas divulgativas y educativas traducidas a los diferentes idiomas indígenas, para que sean transmitidas a través de emisoras de radio y televisoras comunitarias o locales que operen en los hábitats donde se encuentren asentadas las comunidades indígenas. Del mismo modo, se traducirán a los diferentes idiomas indígenas los materiales informativos, instructivos y formatos referentes a los procesos electorales.

La figura 3 reúne los datos recabados por el Instituto Nacional de Estadística para el censo del 2011; la población a nivel nacional correspondería a 28 878 285, de los cuales 724 592 (2,3%) corresponden a población de indígena.



*Figura 3.* Porcentaje de población a nivel nacional, Venezuela. Elaborado con base en los datos del censo de 2011 Instituto Nacional de Estadística.

Dado que la elección de diputados se realiza con una base poblacional de uno coma uno por ciento de la totalidad del país, no hay un número exacto sobre el cual calcular la representación poblacional (Consejo Nacional Electoral, 2019); sin embargo, haciendo el ejercicio de dividir la totalidad de la población (28 878 285) entre el 1,1% (317 661), tenemos que el porcentaje de diputaciones correspondería a 91 plazas. Esto quiere decir que los tres diputados indígenas representan el 2,7% de la población; dado que la población indígena corresponde al 2,3%, podemos concluir que, según el ejercicio realizado, la representación es proporcional a la población.

Llama la atención que, en el caso de Venezuela, pese a que tiene importantes regulaciones constitucionales y legales para los pueblos indígenas, no se hace referencia a otro tipo de etnia como, por ejemplo, la afrodescendiente.

#### **4. COMPARACIÓN Y CONCLUSIONES**

Ante el panorama en general, se hace eco de lo referido por Orozco (2010) en cuanto a que, en materia de participación política de minorías étnicas, los marcos normativos siguen siendo insuficientes para garantizar el acceso político a sectores que tradicionalmente han sido subrepresentados, al menos en forma proporcional a la cantidad de población según se.

Por eso, resulta de relevancia encontrar semejanzas y características similares entre los países estudiados, que permitan de alguna manera determinar los aspectos de mayor relevancia a ser analizados en futuras reformas de aplicación en países con propósitos de democratizar aún más la representación de minorías. Al respecto, la información recabada se resume en la tabla 1.

Tabla 1

*Comparación de normativa legal y constitucional sobre representatividad de minorías étnicas. Colombia, Bolivia y Venezuela*

Normativa	País		
	COLOMBIA	BOLIVIA	VENEZUELA



Constitución política	✓	✓	✓
Ley especial		✓	✓
Circunscripción especial	✓	✓	✓
Votación abierta	✓	✓	✓
Requisitos de participación	✓	✓	✓
Cantidad de escaños fijos otorgados en normativa	4*	7	3
Porcentaje población indígena respecto del total	4%	37%	2,3%
Porcentaje representación respecto del total de la población	1,72%	9,1%	2,7%**

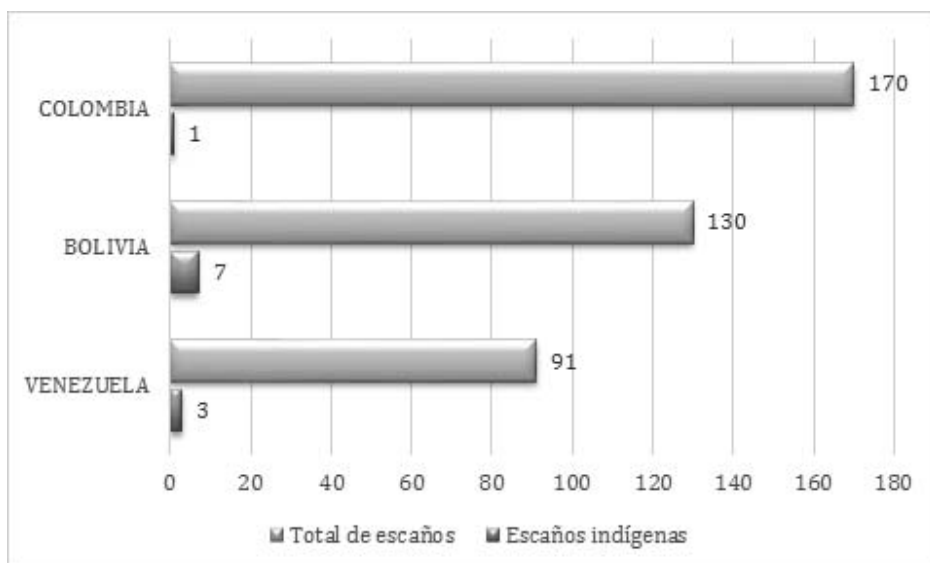
*Nota:* Elaboración propia de los datos obtenidos de la investigación.

(\*) Solamente 1 es para indígenas.

(\*\*) Según ejercicio de análisis de los datos obtenidos de la investigación.

Como primer elemento tenemos que, en común, los países estudiados cuentan con una asignación constitucional de la representación de minorías de forma expresa, ya sea con indicación de la cantidad de escaños destinados de manera fija, o bien de las circunscripciones electorales especiales.

En el caso de Colombia, se establecen cuatro escaños fijos para la Cámara de representantes, de los cuales solamente uno es para etnia indígena. En el caso de Bolivia, la cantidad de escaños para pueblos originarios o indígenas se encuentra ubicado en la Ley del Régimen Electoral; finalmente, para el caso de Venezuela, a pesar que la designación de escaños para la Cámara de Diputados se realiza en forma proporcional a la población, se establece en la Constitución Política un número fijo de tres representantes.



*Figura 4.* Comparación de circunscripciones electorales étnicas. Elaborado con base en los datos recopilados de diferentes fuentes durante la investigación.

En razón de lo anterior, las circunscripciones electorales étnicas se enfocan en la indígena (figura 4), con la excepción de Colombia cuya participación mayoritaria es la negra (2 escaños); si bien la circunscripción es especial para las etnias, se ven distribuidas en las áreas en las que se encuentran ubicadas estas, lo cual puede abarcar todo el país; en este aspecto, lo importante es lograr ubicar las regiones étnicas de relevancia, y sobre estas generar una circunscripción especial. En el caso de Venezuela y Bolivia, las regiones que conforman las circunscripciones están establecidas en la ley. Para el caso de Colombia, la circunscripción especial no está definida en una parte específica del territorio, sino que cualquier persona puede votar por ella en la boleta de elección, por lo que puede ser elegido por cualquier persona a lo largo del país.

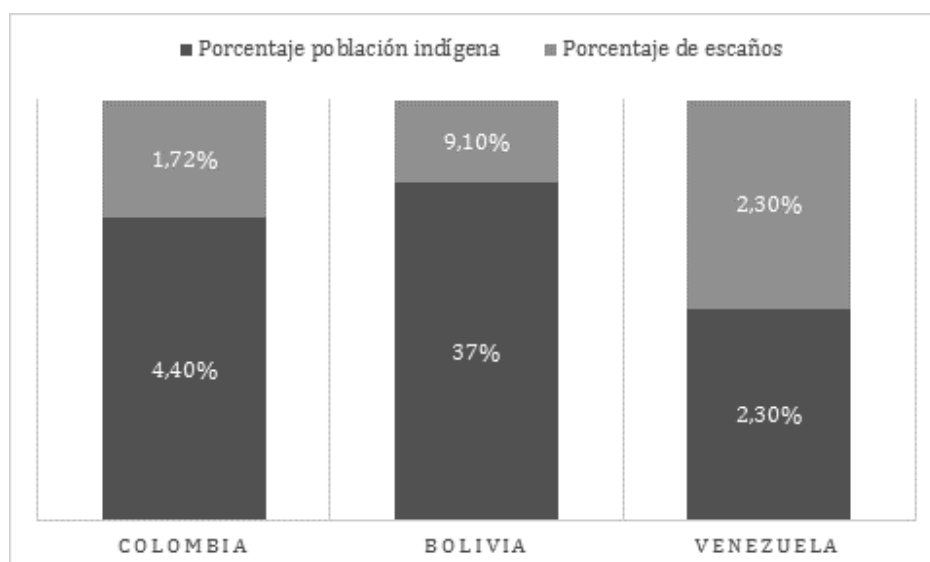
Como tercer elemento, si bien se establece una circunscripción especial, no se restringe el voto únicamente a las personas de determinada etnia, en cambio, cualquier persona que se ubique en el área de la circunscripción, puede votar; pese a ello, se aclara que, si bien la votación es abierta, en el caso de Colombia y Bolivia, se restringe a un único voto por circunscripción, ya que en dichos casos existe lista especial (étnica) y

lista nacional (ordinaria). El votante solo puede votar en una u otra para lo cual se cuenta con 2 tipos de papeletas.

En cuanto a los requisitos de participación, en Colombia y Venezuela sí se limita quiénes pueden ser candidatos por dichas circunscripciones; la diferencia entre ambas radica en que la venezolana tiene una amplitud de circunstancias con la cual puede cumplir el requisito sin mecanismo de revisión, en cambio en la colombiana, se requiere un documento que acredite cumplir con el requisito y con ello la posibilidad de participar.

Finalmente, la asignación de escaños en el caso de Colombia y Venezuela está indicada en la Constitución; en el caso de Bolivia, se encuentra inferida en la ley, pero sin una asignación concreta; en cuanto a la diferencia entre cantidad de escaños, pese a que los países se encuentran en una similitud de circunstancias (tamaño, población, ubicación geográfica), de los datos recabados no se puede llegar a una conclusión del motivo de dicha diferencia.

De los datos recabados, vemos en la figura 5 que solamente en el caso de Venezuela la cantidad de escaños es proporcional a la representación de la población, con la salvedad de que los datos proporcionales fueron recabados de forma empírica al ser la designación de curules de forma proporcional a la población y, por ende, no tener un rubro fijo.



*Figura 5.* Comparación proporcionalidad de los escaños según la representación de la población. Elaborado con

base en los datos recopilados de diferentes fuentes durante la investigación.

Pese a que la comparación se fundamentó en tres países únicamente, se realizó el estudio sobre otros seis países de Latinoamérica, los cuales no cuentan con ningún tipo de referencia a participación de minorías, y mucho menos enfocada en minorías étnicas.

En el caso de Panamá<sup>[5]</sup>, Paraguay<sup>[6]</sup>, Perú<sup>[7]</sup> y Chile<sup>[8]</sup>, pese a que cuentan con grupos minoritarios como indígenas y afrodescendientes, ni la Constitución Política, ni las leyes electorales o de organización electoral hacen referencia alguna a circunscripciones especiales dirigidas a dichos grupos (Fuentes, 2018); la referencia a representatividad de minorías lo es en el mecanismo electoral que utilizan por medio de la fórmula de D'hondt, para garantizar la representación de minorías. Ello; sin embargo, favorece, aunque no garantiza, la participación grupos políticos minoritarios, mas no así de grupos sociales como los del caso de estudio.

En Ecuador, pese a que la población indígena representa casi el 45% de la población, según la Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador (CONAIE), no se ve proporcionalmente reflejada ni en la representación parlamentaria ni en los puestos de gobierno, pese a su reconocimiento formal en la Constitución Política del país (Bello, 2001); similar situación se da en el caso de Guatemala.

En todo caso, se ve reflejado el esfuerzo por garantizar la representación de minorías étnicas mediante mecanismos que permitan el acceso a quienes realmente los representen, y de forma tal que se ajuste al sistema electoral de cada país

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Albó, X. (Abril, 2009). Las circunscripciones especiales indígenas. *Boletín Virtual*, 8(279). Recuperado de <https://www.alainet.org/es/active/29867>
- Alto Comisionado para los Derechos Humanos (ACNUDH). (2010). *Derechos de las minorías: Normas internacionales y orientaciones para su aplicación*. Recuperado

de [https://www.ohchr.org/Documents/Publications/MinorityRights\\_sp.pdf](https://www.ohchr.org/Documents/Publications/MinorityRights_sp.pdf)

Barth, F. (1976). *Los Grupos étnicos y sus fronteras*. Recuperado de <https://museo-etnografico.com/pdf/puntodefuga/151209barth.pdf>

Bello, A. (2001). Discriminación étnico-racial y xenofobia en América Latina y el Caribe. *Serie Política Sociales n.º 47*. Chile: CEPAL. Recuperado de [https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/5987/1/S01050412\\_es.pdf](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/5987/1/S01050412_es.pdf)

Bolivia (2009). Constitución Política del 07 de febrero.

Bolivia (2010). Ley del Régimen Electoral n.º 026 del 30 de junio.

Bolivia. Instituto Nacional de Estadística (INE) de Bolivia. *Censo Nacional De Población y Vivienda-2012*. Recuperado de <http://datos.ine.gob.bo/binbol/RpWebEngine.exe/Portal?BASE=CPV2012COM&lang=ESP>

Chile. Instituto Nacional de Estadísticas (2002). *Estadísticas sociales de los pueblos indígenas en Chile*. Recuperado de <https://www.ine.cl/estadisticas/sociales/etnias>

Colombia Congreso de la República (2019). *Cámara de Representantes*. Recuperado de <http://www.camara.gov.co/index.php/la-camara>

Colombia (1991). Constitución Política del 04 de julio.

Colombia. Corte Constitucional (2010). Sentencia C-702/10. Demanda de inconstitucionalidad de acto legislativo por vicios de procedimiento/demanda de inconstitucionalidad contra acto legislativo

Colombia (2001). Ley 649 del 27 de marzo. Reglamenta el artículo 176 de la Constitución Política.

Colombia. Departamento Administrativo Nacional de Estadísticas (DANE) (2018). *Resultados del Censo Nacional de Población y Vivienda 2018-Pueblos Indígenas*. Recuperado

de <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/demografia-y-poblacion/grupos-etnicos>

Colombia. Registraduría Nacional del Estado Civil (s.f.). *Representación, participación y curules especiales de minorías étnicas*. Recuperado de [https://www.registraduria.gov.co/IMG/pdf/Representacion\\_Politica\\_de\\_las\\_minorias\\_en\\_Colombia\\_UR.pdf](https://www.registraduria.gov.co/IMG/pdf/Representacion_Politica_de_las_minorias_en_Colombia_UR.pdf)

Colombia. Universidad del Rosario (2019). *Comunidad Raizal*. Recuperado de <https://www.urosario.edu.co/jurisprudencia/catedra-viva-intercultural/ur/Comunidades-Etnicas-de-Colombia/Comunidad-Raizal/>

Colprensa (8 marzo, 2018) *¿Qué son las circunscripciones especiales indígena y afro en el Congreso?* Colombia. Radio Nacional de Colombia. Recuperado de <https://www.radionacional.co/noticia/actualidad/que-son-las-circunscripciones-especiales-indigena-afro-congreso>

Corona, R. (Jul.-Set., 2006). Minorías y grupos diferenciados: claves para una aproximación conceptual desde la perspectiva internacional. *Ius Revista Jurídica Digital*, (22). Recuperado de [http://www.unla.mx/iusunla22/reflexion/minorias%20y%20grupos%20diferenciados.htm#\\_ftn1](http://www.unla.mx/iusunla22/reflexion/minorias%20y%20grupos%20diferenciados.htm#_ftn1)

Flores, C. (2014). Sistemas electorales y minorías étnicas en la Europa central y del este: de la transición a la consolidación de la democracia. *Revista de Estudios Políticos*, (166, 41-67. Recuperado de <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=4934189>

Fuentes C. y Sánchez M. (2018). *Asientos reservados para pueblos indígenas*. Serie Policy Papers n.º 1. Recuperado de [https://www.ciir.cl/ciir\\_2019/wp-content/uploads/2018/07/policy-paper-UPP-n%C2%BA1-2018-1.pdf](https://www.ciir.cl/ciir_2019/wp-content/uploads/2018/07/policy-paper-UPP-n%C2%BA1-2018-1.pdf)

Herrán, O. (Jul.-Dic., 2009). Las Minorías Étnicas Colombianas en la Constitución Política de 1991. *Prolegómenos. Derechos y Valores*, 12(24), 189-212.

- Orozco, J. (Ene.-Jun., 2010). Las reformas electorales en perspectiva comparada en América Latina. *Revista de Derecho Electoral*, (9), 1-32. Recuperado de [http://www.tse.go.cr/revista/art/9/orozco\\_henriquez.pdf](http://www.tse.go.cr/revista/art/9/orozco_henriquez.pdf).
- Panamá (20190). *Diagnóstico de la Población Indígena de Panamá con base en los Censos de Población y Vivienda de 2010*. Recuperado de [https://www.contraloria.gob.pa/inec/archivos/P6571INDIGENA\\_FINAL\\_FINAL.pdf](https://www.contraloria.gob.pa/inec/archivos/P6571INDIGENA_FINAL_FINAL.pdf)
- Paraguay. Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos (2012). *Pueblos indígenas en el Paraguay. Resultados finales de población y viviendas 2012*. Recuperado de <https://www.dgeec.gov.py/Publicaciones/Biblioteca/indigena2012/Pueblos%20indigenas%20en%20el%20Paraguay%20Resultados%20Finales%20de%20Poblacion%20y%20Viviendas%202012.pdf>
- Perú (2019). *Base de datos de Pueblos Indígenas u Originarios*. Recuperado de <https://bdpi.cultura.gob.pe/>
- Pinedo, E. (Jul.-Dic., 2010). Las cuotas de participación electoral en Perú. Características y algunos resultados. *Revista Digital de Derecho Electoral*, (10), 1-33. Recuperado de [http://www.tse.go.cr/revista/art/10/pinedo\\_bravo.pdf](http://www.tse.go.cr/revista/art/10/pinedo_bravo.pdf)
- Venezuela (1999). Constitución Política el 30 de diciembre.
- Venezuela (2009). Ley Orgánica de Procesos Electorales del 31 de julio.
- Venezuela (2013). Reglamento General de la Ley Orgánica de Procesos Electorales del 18 de enero.
- Venezuela. Consejo Nacional Electoral (2019). *Cargos diputados a la Asamblea Nacional*. Recuperado de [http://www4.cne.gob.ve/web/sistema\\_electoral/cargos/diputados\\_an.php](http://www4.cne.gob.ve/web/sistema_electoral/cargos/diputados_an.php)
- Venezuela. Instituto Nacional de Estadística (2011). *La población indígena de Venezuela, Censo 2011*. Recuperado

de <http://www.ine.gov.ve/documentos/SEN/menuSEN/pdf/subcomitedemografica/Indigena/BoletinPoblacionIndigena.pdf>

---

¿ Costarricense, abogada. Correo [francinie@gmail.com](mailto:francinie@gmail.com). Licenciada en derecho. Especialista en derecho notarial y registral y máster en Gerencia de Proyectos por ULACIT; mediadora y conciliadora certificada por el CAM del Colegio de Abogados y Abogadas de Costa Rica, profesora universitaria, actualmente abogada asistente de la Procuraduría General de la República en Área de la Función Pública, con amplia experiencia en instrucción de procedimientos administrativos.

<sup>[11]</sup> Ejemplo: Convención relativa a la Lucha contra las Discriminaciones en la Esfera de la Enseñanza 1960, Convención Internacional sobre la Eliminación de la Discriminación Racial de todas las Formas de Discriminación Racial, Declaración final y Plan de Acción de la Tercera Conferencia Mundial contra el Racismo, la Discriminación Racial, la Xenofobia y las Formas Conexas de Intolerancia, celebrada en Durban, Sur África en el año 2001; Convenio relativo a la protección e integración de las poblaciones indígenas y de otras poblaciones tribales y semitribales en los países 1957 (OIT, Convenio 107), Convenio sobre Pueblos Indígenas y Tribales 1989 (OIT, Convenio 169), Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los Pueblos Indígenas 2007, Declaración Americana sobre Derechos de los Pueblos Indígenas OEA 2016

<sup>[12]</sup> Los raizales son una comunidad étnica, porque tienen su propia lengua y cultura desarrollada a partir de sus raíces africanas, europeas y caribeñas. Sus raíces culturales afro-anglo-antillanas se manifiestan en una fuerte identidad cultural que se diferencia del resto de la población colombiana (Universidad del Rosario, 2019).

<sup>[13]</sup> Artículo 182 de la Constitución Política de Venezuela.

<sup>[14]</sup> Artículo 137 de la Ley Orgánica de Procesos Electorales

<sup>[15]</sup> Ver el Diagnóstico de la Población Indígena de Panamá con base en los Censos de Población y Vivienda de 2010 ([https://www.contraloria.gob.pa/inec/archivos/P65711INDIGENA\\_FINAL\\_FINAL.pdf](https://www.contraloria.gob.pa/inec/archivos/P65711INDIGENA_FINAL_FINAL.pdf)).

<sup>[16]</sup> Ver: Pueblos indígenas en el Paraguay. Resultados finales de población y viviendas 2012 (<https://www.dgeec.gov.py/Publicaciones/Biblioteca/indigena2012/Pueblos%20indigenas%20en%20el%20Paraguay%20Resultados%20Finales%20de%20Poblacion%20y%20Viviendas%202012.pdf>).

<sup>[17]</sup> Ver: Base de pueblos indígenas u originarios (<https://bdpi.cultura.gob.pe/>).

<sup>[18]</sup> Ver: Base de datos de Pueblos Indígenas u Originarios (<https://www.ine.cl/estadisticas/sociales/etnias>).



*Anexo 3: Propuesta de Ley de Creación de Circunscripción Especial Indígena y Representación de Minoría Indígena en la Asamblea Legislativa.*

**ASAMBLEA LEGISLATIVA DE LA  
REPÚBLICA DE COSTA RICA**

**PROYECTO DE LEY**

**LEY DE CREACIÓN DE CIRCUNSCRIPCIÓN ESPECIAL INDÍGENA Y  
REPRESENTACIÓN DE MINORÍA INDÍGENA EN LA ASAMBLEA  
LEGISLATIVA**

**VARIAS SEÑORAS DIPUTADAS Y  
SEÑORES DIPUTADOS**

**EXPEDIENTE N.º**

**DEPARTAMENTO DE SERVICIOS  
PARLAMENTARIOS**

## PROYECTO DE LEY

### **LEY DE CREACIÓN DE CIRCUNSCRIPCIÓN ESPECIAL INDÍGENA Y REPRESENTACIÓN DE MINORÍA INDÍGENA EN LA ASAMBLEA LEGISLATIVA**

**Expediente N.º por asignar**

#### **ASAMBLEA LEGISLATIVA:**

El presente proyecto de ley pretende reformar el Ley N° 1536 del 10 de diciembre de 1952 (*Código Electoral*), la Ley N° 5251 del 11 de julio de 1973 (*Creación de Comisión Nacional de Asuntos Indígenas (CONAI)*), para garantizar la participación política de los pueblos indígenas de nuestro país por medio de la creación de una circunscripción electoral para efectos de elección de diputados y diputadas, que englobe a todos los territorios indígenas de nuestro territorio nacional. Dicha circunscripción será exclusiva para la elección de diputaciones indígenas y no incidirá en el régimen administrativo municipal costarricense.

El derecho a elegir y ser elegido dentro de una democracia libre y participativa permite a los distintos grupos de personas tener poder político en la toma de decisiones que conciernen no solo al grupo cercano de interés, sino que puede generar una afectación o beneficio a nivel nacional.

A lo largo de los años, se ha reducido la representación de minorías a la participación de partidos políticos considerados minoritarios.

También se ha considerado la representación de minorías por la forma de elección de los representantes mediante las fórmulas de cociente y subcociente, y que permiten el acceso a los grupos que participan por alcanzar el mínimo necesario para obtener un escaño.

Partiendo que la Constitución Política refiere a la representación de minorías como un principio del sufragio que debe ser implementado

en la ley, sea en el Código Electoral, se procede a conceptualizar lo que se entiende por minorías y representatividad. En cuanto a la primera, es un grupo auto identificable o auto percibido con rasgos característicos comunes como raza o etnia. Por otro lado, la representatividad es la capacidad de actuar en nombre de otra persona que se otorga, o se obtiene, por medio del sufragio.

Según los últimos datos estadísticos del INEC, mediante el censo realizado en el 2011, se contaba con una población total de 4.301.712 personas (100%); de estas, según la auto identificación étnica-racial, la población indígena correspondía a 104.143 (2,4%), la negra o afrodescendiente correspondía a 45 228 (1,1%), la mulata a 289.209 (6,7%), la china a 9.170 (0,2%); los blancos o mestizos representan 3.597.847 (83,6%) de la población. Personas que no se auto identificaron con ninguna etnia 124.641 (2,9%), mientras que 36.334 (0,8) corresponde a otros y 95.140 (2,2%) como no declarado.

De los anteriores datos se rescata que la mayoría de la población se identifica como blanco o mestizo en un 83,6%; mientras que las restantes cuatro etnias como mulatos, indígenas, negros o afrodecendientes o chinos: en total, 10,4% de la población del país. Concretamente, la etnia indígena, representaba al 2,4% de la población total.

Importante resaltar que según el artículo 106 de la Constitución Política establece, el número de diputados para representar a la nación en 57; quiere decir que para el 2011, para una población de 4.301.676, cada diputado y diputada representa a 75.468 personas por periodo, lo cual corresponde al 1,75% de la población.

Según el estudio, la proyección del incremento de la población al 2018 era de 5.003.402, por lo que la representación por cada diputado y diputada corresponde a 87.779 personas, manteniéndose el mismo porcentaje proporcional de la población (1,78%). Se puede afirmar que cada diputado representa a menos del 2% de la población.

En ese orden de ideas, y dado que la etnia indígena es equivalente a un 2,4% de la población, y cada diputado representa a menos de un 2% de la población, es factible afirmar que a la población indígena le correspondería, cuantitativamente, al menos un escaño para acreditar su representatividad en la Asamblea Legislativa.

Por otro lado, en casos en los que el derecho comparado aplica la representación de minorías por disposición constitucional o de ley, se establecen consideraciones para asegurar que quienes aspiren a dicho nombramiento, sean precisamente representantes indígenas. Estos países en América Latina son Colombia, Bolivia y Venezuela.

como primer elemento en común entre los países estudiados, que se cuenta con una asignación constitucional de la representación de minorías de forma expresa, ya sea con indicación de la cantidad de escaños destinados de manera fija, o bien de las circunscripciones electorales especiales.

Un segundo elemento en común son las circunscripciones electorales; se establece una especial para la etnia indígena, se ven distribuidas en las áreas en las que se encuentran ubicadas estas, lo cual puede abarcar todo el país; en este aspecto, lo importante es lograr ubicar las regiones étnicas de relevancia, y sobre estas generar una circunscripción especial.

Como tercer elemento, es que no se restringe el voto únicamente a las personas de determinada etnia, en cambio, cualquier persona que se ubique en el área de la circunscripción, puede votar.

En cuanto a los requisitos de participación, en Colombia y Venezuela sí limita quiénes pueden ser candidatos por dichas circunscripciones; la diferencia entre ambas radica en que la venezolana tiene una amplitud de circunstancias con la cual puede cumplir el requisito sin mecanismo de revisión, en cambio en la colombiana, se requiere un documento que acredite cumplir con el requisito y con ello la posibilidad de participar.

En los países señalados, se ve reflejado el esfuerzo por garantizar la representación de minorías étnicas mediante mecanismos que permitan el acceso a quienes realmente los representen, y de forma tal que se ajuste al sistema electoral de cada país.

En virtud de las consideraciones expuestas, sometemos a conocimiento de la Asamblea Legislativa el siguiente proyecto de ley y reformas de ley, para su estudio y aprobación por parte de los señores diputados y las señoras diputadas.

LA ASAMBLEA LEGISLATIVA DE LA REPÚBLICA DE COSTA RICA  
DECRETA:

**LEY DE CREACIÓN DE CIRCUNSCRIPCIÓN ESPECIAL INDÍGENA  
Y REPRESENTACIÓN DE MINORÍA INDÍGENA EN LA ASAMBLEA  
LEGISLATIVA**

**ARTÍCULO PRIMERO.** - Resérvese un escaño de la Asamblea Legislativa y la Asamblea Constituyente para que sea ocupado por un representante indígena como diputado o diputada de la República y electo en forma democrática y según las demás consideraciones dispuestas en el Código Electoral.

**ARTÍCULO SEGUNDO.** - Créese la Circunscripción Especial Indígena como parte de la División Territorial Electoral según lo dispone el Código Electoral, con el fin de elegir al diputado o diputada representante indígena.

**ARTÍCULO TERCERO.** - Modifíquense los artículos 10, 25, 27 inciso c), 63, 74, 77, 99, 104, 137 de la Ley N° 1536 del 10 de diciembre de 1952 (*Código Electoral*), que en adelante se leerán de la siguiente manera:

**Artículo 10.-** Forma y tiempo para establecer la División Territorial y Administrativa

La División Territorial Administrativa se aplicará al proceso electoral. Para este efecto, el Poder Ejecutivo deberá formularla y publicarla por lo menos doce meses antes del día señalado para la elección de Presidente y Vicepresidentes de la República. Deberá enumerar detalladamente provincias, cantones, distritos, caseríos o poblados, empleando para su numeración el orden de las leyes que los han creado; también deberá expresar, en cuadro anexo, la población de cada uno, según los datos del censo y los cálculos más recientes de la Dirección General de Estadística y Censos, ***así como cuales territorios estarán considerados como parte de la Circunscripción Especial Indígena.***

El Tribunal Supremo de Elecciones estará facultado para dividir un distrito administrativo en dos o más distritos electorales, procurando así la mayor comodidad de los electores para la emisión de sus votos. Sin embargo, no podrá usar esa facultad en los ocho meses previos a las elecciones."

**"Artículo 25.-** Distribución de los electores

Corresponderá al Registro fijar el número de Juntas Receptoras de Votos en cada distrito y distribuir a los electores que habrán de votar en cada una, procurando que los ciudadanos no tengan que recorrer largas distancias para emitir su voto y tomando en cuenta las condiciones y los medios de comunicación. Los electores de cada distrito podrán dirigirse al Registro para sugerirle las modificaciones que consideren necesarias acerca de estos puntos.

El Tribunal Supremo de Elecciones establecerá el número de electores correspondiente a cada Junta Receptora, a fin de contar con el tiempo necesario para que todos los ciudadanos voten, conforme a lo que establece el artículo 113 de este Código.

***El Tribunal Supremo de Elecciones deberá identificar las Juntas Receptoras de Votos que forman parte de la Circunscripción Especial Indígena tomando en consideración lo dispuesto en el artículo 10 de esta ley. Podrá requerir información actualizada al Consejo Nacional de Asuntos Indígenas quienes están en la obligación de auxiliar al Tribunal Supremo de Elecciones en la identificación de Juntas Receptoras dentro de la Circunscripción Especial.***

**"Artículo 27.-** Requisitos de las papeletas

Las papeletas serán marcadas con el distintivo que disponga el Tribunal Supremo de Elecciones, mediante acuerdo que publicará en el Diario Oficial.

Contendrán los siguientes requisitos:

a) Tendrán forma y modelo iguales y estarán confeccionadas en papel no transparente. Sin embargo, el Tribunal podrá diseñar papeletas especiales para ciudadanos con limitaciones físicas que les impidan utilizar las comunes;

b) El tamaño será fijado por el Director del Registro Civil, de acuerdo con el número de partidos que intervengan en la elección;

c) En las papeletas para Diputados, la lista de candidatos irá en columna vertical y cada columna estará separada por una línea también vertical; **la boleta para circunscripción especial indígena tendrá debajo de cada lista de candidatos a diputados provinciales, la de los candidatos de representantes indígenas, ambas listas serán divididas por una línea horizontal.**

**En las papeletas para diputados de las Juntas Receptoras que forman parte de la Circunscripción Especial Indígena, tendrán una casilla en la parte superior derecha para marcar si se vota por dicha circunscripción.**

d) Las papeletas para Presidente y Vicepresidentes se imprimirán en papel blanco; las de diputados, alcalde, regidores, síndicos y miembros de los Consejos de Distrito, en papel de colores diferentes, las cuales también podrán imprimirse en papel blanco; pero, al dorso, deberán presentar entre sí colores diferentes o distintivos de color que no pertenezcan a los partidos inscritos. En cada extremo de la parte posterior de las papeletas se imprimirá, con caracteres bien visibles, la elección a que corresponden, con el propósito de que los miembros de las Juntas Receptoras y los ciudadanos puedan distinguirlas fácilmente;



e) Cada columna tendrá el nombre del partido correspondiente, subrayado con una franja horizontal del color o la combinación de colores de la divisa inscrita de ese partido;

f) En las papeletas para elegir Presidente y Vicepresidentes se imprimirá, encima de la franja en colores, el nombre del partido correspondiente y, debajo de ella, la fotografía del candidato a la Presidencia, su nombre y el de los candidatos a Vicepresidentes;

g) Las papeletas para alcalde, regidores, síndicos municipales y miembros de los Consejos de Distrito incluirán la lista de candidatos. Además, el Registro Civil remitirá a las Juntas Receptoras de Votos, carteles con las listas de los alcaldes, regidores, síndicos y miembros de los Consejos de Distrito que serán elegidos por quienes voten en esas Juntas, para que las exhiban en el exterior de los locales donde actúen. Los carteles seguirán el mismo orden de la papeleta, de manera que los ciudadanos puedan distinguir, con facilidad, a los candidatos de cada partido político.

Las papeletas se imprimirán en la Imprenta Nacional. Sin embargo, si fuere necesario, el Tribunal Supremo de Elecciones podrá ordenar la impresión en imprentas particulares, prescindiendo del sistema de licitación exigido por la Ley de Contratación Administrativa. Los partidos políticos que hayan inscrito candidaturas de conformidad con la ley, podrán acreditar fiscales ante tales imprentas.

Transitorio.- Para las elecciones de 1998, podrá omitirse la inclusión del nombre de los candidatos en las papeletas, conforme se establece en el inciso g) del artículo 27. En su lugar, podrá realizarla por medio de carteles con los nombres de los candidatos propuestos."

**"Artículo 63.-** os partidos tendrán carácter nacional cuando se formen para la elección de Presidente y Vicepresidentes de la República, Diputados a la Asamblea Legislativa o a una

Asamblea Constituyente. Serán de carácter provincial cuando se propongan intervenir solo en la elección de Diputados y tendrán carácter cantonal cuando se funden únicamente para las elecciones de alcalde municipal, regidores, síndicos municipales y miembros del Consejo de Distrito.

***En el caso de partidos que se creen para participar directamente para la Circunscripción Especial Indígena, se entenderán, para todos sus efectos, como partidos provinciales."***

**"Artículo 74.-** Designación de candidatos

Los partidos políticos inscritos designarán a sus candidatos a la Presidencia y las Vicepresidencias de la República , a la Asamblea Legislativa , a una asamblea constituyente y a cargos municipales, según lo prescriban sus propios estatutos. Estas designaciones deberán ser ratificadas por la asamblea correspondiente de los partidos, según el caso.

Las convenciones nacionales o cualquier otra forma de designación o elección de candidatos a la Presidencia, no podrán celebrarse antes del 31 de mayo inmediato anterior a las elecciones nacionales.

El Comité Ejecutivo Superior será el órgano del partido responsable de organizar y dirigir las convenciones nacionales.

Sin embargo, podrá delegar esta función en un tribunal de elección interna.

Para las convenciones nacionales, la propaganda de cada precandidatura participante deberá difundirse, únicamente, durante los dos meses anteriores a la fecha fijada para celebrarlas. Quedará prohibido emitir propaganda o publicidad mientras el Comité Ejecutivo Superior no establezca la fecha de la convención. Para ello, se aplicará en lo conducente, lo establecido en los artículos 79 y 85 de este Código.

Los partidos políticos inscritos en escala nacional o provincial designarán tantos candidatos a Diputados como deban elegirse por la respectiva provincia, y un veinticinco por ciento (25%) más. Este exceso será, por lo menos, de dos candidatos y el Tribunal Supremo de Elecciones lo fijará para cada provincia, en la convocatoria a elecciones.

***En el caso de partidos políticos que deseen presentar candidatos por la representante indígena, deberán postular al menos dos candidatos quienes deben cumplir los requisitos del artículo 5 bis.***

En caso de muerte, renuncia o incapacidad sobreviniente del candidato a la Presidencia de la República debidamente designado, ocurrida antes del cierre del período de inscripción de candidaturas que determine este Código, la Asamblea Nacional escogerá al candidato. Concluido este período, la vacante se llenará por ascenso, en su orden, de los candidatos a Vicepresidentes al puesto que corresponda. Para los Diputados, el candidato inmediatamente posterior subirá al puesto vacante."

**"Artículo 77.-** Como el Diputado se elige por la Nación, queda prohibida la nominación simultánea de una persona como candidato a diputado por diferentes provincias. Cuando tal ocurra, el Director del Registro Civil, tomando en cuenta la voluntad del candidato respectivo, inscribirá una de las nominaciones, suprimiendo las demás.

Cuando el candidato no exprese su voluntad después de tres días de prevenido por el Director, éste incluirá una de las nominaciones a su libre arbitrio.

***La única excepción la tendrán los candidatos a diputados por circunscripción especial electoral, quienes podrán participar simultáneamente como candidato en ella y como candidato por una provincia. En caso de quedar electo provincialmente, el escaño por circunscripción electoral indígena, de corresponder, será de la siguiente***

***persona candidata en línea de acuerdo con las reglas de elección."***

**"Artículo 99.- Número de representantes**

En cuanto al número de representantes a la Asamblea Legislativa, a una Asamblea Constituyente y a los Concejos Municipales que corresponda elegir, se estará a lo dispuesto en el decreto de convocatoria, el cual fijará este número con estricta observancia de la Constitución Política en cuanto a los Diputados y en lo que disponga, para el efecto, el Código Municipal respecto a regidores, alcaldes, síndicos y miembros de los Concejos de Distrito.

***En cuanto al número de representantes a la Asamblea Legislativa y a una Asamblea Constituyente, se asegurará un escaño para la comunidad indígena; este se tomará del último puesto de la provincia con mayor cantidad de representantes. Si para la elección respectiva no hay candidatos o, de existir, no superen la línea del subcociente, el puesto regresará del cual fue sustraído.***

***La elección del representante indígena se dará mediante la Circunscripción Especial Indígena"***

**"Artículo 104.- Uso de papeletas**

Se votará mediante papeletas separadas para cada elección. Al imprimirlas, el Registro Civil ordenará la separación necesaria. No obstante, el Tribunal podrá emplear medios electrónicos de votación, cuando disponga de instrumentos confiables y seguros. Entonces, podrá prescindir de las papeletas y los procedimientos inherentes a su uso.

***Las papeletas para diputados de las Juntas Receptoras que forman parte de la Circunscripción Especial***

***Indígena, se ajustarán a lo dispuesto en el artículo 27 inciso c)."***

**Artículo 137.-** Orden en que se Hacen las 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 electo en el orden de su colocación en la papeleta, por el electorado de que se trate, tantos candidatos 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, continuándola en el orden decreciente de los mismos.

***En el caso de que los candidatos por representación indígena no pasen la línea de subcociente, los votos válidos emitidos serán contabilizados en la lista provisional respectiva del cada partido político participante.***

Si en el tiempo transcurrido entre la inscripción de una papeleta de Diputados o de Munícipes y la declaratoria definitiva de elección, ocurriere el fallecimiento de alguno de los candidatos, su lugar se tendrá como vacante y será llenado ascendiendo automáticamente a los otros candidatos de la misma papeleta que estuvieren colocados en puestos inferiores al del candidato fallecido.

***En el caso de los candidatos por representación indígena, el puesto vacante será llenado por el ciudadano que, en la misma circunscripción especial, ocupó el lugar inmediato inferior, siempre y cuando haya superado la línea del subcociente; de no ser así, el puesto se trasladará al último de la provincia del que se sustrajo y se procederá según lo dispuesto en el párrafo primero de este artículo.***

Cuando se produjere una vacante definitiva luego de hecha la declaratoria, sea antes o después de la juramentación del Diputado, el Tribunal procederá a llenarla llamando a ejercer el cargo, por el resto del período constitucional, al ciudadano que en la misma papeleta, ocupó el lugar inmediato inferior al último que resultó electo.

Caso de que esa persona no pudiere ocupar la vacante, se llamará por orden descendente, a quienes aparezcan en la misma papeleta."

**ARTÍCULO CUARTO.** -Créense los artículos 5° bis, 27 bis, 136 bis, en la Ley N° 1536 del 10 de diciembre de 1952 (*Código Electoral*), que en adelante se leerán de la siguiente manera:

**"Artículo 5° bis.-** Para ser diputado o diputada como representante indígena., se deberán cumplir los requisitos establecidos en la Constitución Política; adicionalmente, deberá acreditarse la efectiva pertenencia a la etnia, así como haber sido un representante activo de la misma mediante certificación emitida por el Consejo Nacional de Asuntos Indígenas cumpliendo el reglamento que, para dicho efecto, emita el Tribunal Supremo de Elecciones."

**"Artículo 27 bis.-** Modo de funcionamiento de las papeletas en Circunscripción Especial Indígena:

Las personas que se encuentran como votantes en las Juntas Receptoras de Votos de la Circunscripción Especial Electoral, tendrán la posibilidad de elegir si votan como parte de la Circunscripción Especial Electoral, o bien si votan como parte de la elección provincial general.

Para votar por candidatos de la Circunscripción Especial Electoral, los electores deberán marcar la casilla que así lo designa y que se encontrará en la esquina superior derecha de la boleta oficial.

Los votos que se realicen marcando dicha casilla, serán para el candidato por representante indígena del partido de su elección. De no marcarse esa casilla, se aplicaría la lista nacional para la provincia.

En caso de que se marque la casilla de Circunscripción Especial Electoral pero el partido de su elección no cuenta con candidato para representante indígena, se considerara dicho voto como en blanco.”

**“Artículo 136 bis.-** Cómo se determina el Subcociente para la Circunscripción Especial Electoral:

La fórmula a aplicar será la del subcociente simplificado, es decir, el cincuenta por ciento de la cantidad de votos válidos emitidos. De ahí que el representante indígena será quien haya superado la línea del subcociente.

De no alcanzarse dicho subcociente simplificado, el escaño regresaría al último puesto por la provincia del cual se sustrajo y los votos válidos emitidos de la circunscripción especial serían sumados a los partidos políticos respectivos para elección de diputados.

**ARTÍCULO QUINTO.** -Modifíquense el artículo 4 de la Ley N° Ley N° 5251 del 11 de julio de 1973 (*Creación de Comisión Nacional de Asuntos Indígenas (CONAI)*), y adiciónese el inciso m) y n) que en adelante se leerán de la siguiente manera:

**“Artículo 4°.-** Son objetivos fundamentales de la Comisión Nacional de

Asuntos Indígenas:

**(...)**

**m)** Llevar el registro de los miembros que forman parte comunidades indígenas y de los representantes indígenas de estas para efectos de lo dispuesto en el artículo 5 bis del Código Electoral, y emitir las certificaciones en ese sentido.

**n)** Brindar al Tribunal Supremo de Elecciones información actualizada de la ubicación de grupos indígenas de interés, cuando así sea solicitado.”

**TRANSITORIO I.-** El Tribunal Supremo de Elecciones reglamentará lo relativo a los requisitos para acreditar la representación indígena para efectos del registro que lleva el CONAI, dentro de los seis meses posteriores a la promulgación de la presente reforma.

Rige seis meses después de su publicación.

## **DIPUTADOS Y DIPUTADAS**