

Violencia y acoso político: la función jurisdiccional y la experiencia de Costa Rica*

Zetty Bou Valverde**

Nota del Consejo Editorial

Recepción: 27 de setiembre de 2011.

Revisión, corrección y aprobación: 25 de noviembre de 2011.

Resumen: Aborda el tópico de acoso o violencia en el ámbito político electoral y lo relaciona con la función jurisdiccional desde una perspectiva de género. Apunta que existen dificultades prácticas que enfrentan los jueces y juezas electorales para conocer casos de violencia y acoso político, básicamente porque recién se inicia el recorrido y no existe o hay muy poca regulación, doctrina y jurisprudencia en el tema específico. Sin embargo, mientras los legisladores definen competencias, establecen tipicidades y sanciones, se debe analizar, en cada caso, si con las normas hasta la fecha aprobadas, en cada uno de los países, dentro del ámbito de la competencia electoral, se puede asumir el conocimiento de los casos que se presentan y resolverlos.

Palabras clave: Equidad de género / Participación política / Acoso laboral / Violencia por razones de trabajo / Discriminación entre sexos / Género / Mujeres / Costa Rica.

Abstract: It addresses the topic of harassment or violence in the electoral political arena and relates it to the judicial function from a gender perspective. It points out that there are practical difficulties faced by election judges to hear cases of political violence and harassment mainly because the journey has just begun and there is little or no regulation, doctrine and jurisprudence on the specific topic. However, while lawmakers define competencies and establish penalties an analysis needs to be made, in each case, on whether, the rules adopted thus far each country, within the scope of electoral competition, the knowledge of cases that arise can be assumed and solve them.

Key Words: Gender equity / Political participation / Harassment / Work Violence / Gender discrimination / Gender / Women / Costa Rica.

* Ponencia presentada en el Panel sobre "Violencia y acoso político: experiencias y retos" del II Encuentro de Magistradas de la Justicia Electoral de Iberoamérica. 27 de setiembre, 2011. San José, Costa Rica.

** Abogada y Notario Público, costarricense, email zbou@tse.go.cr. Máster en Derecho Público. Graduada del programa conjunto INCAE-Georgetown University: "Aspectos legales de los negocios internacionales". Experta en métodos RAC. Árbitro de Derecho y Conciliadora autorizada por el Ministerio de Justicia y Paz. Ha sido asesora legal de entidades públicas y privadas, Curadora de la Corte Suprema de Justicia, profesora universitaria, abogada y notario externo de Bancos e Instituciones Públicas. Magistrada propietaria del Tribunal Supremo de Elecciones de febrero de 2009 a marzo de 2011 y magistrada muplente, en la actualidad. Ha participado como expositora o panelista en eventos académicos locales e internacionales. Ha integrado misiones de observación electoral y cooperación horizontal en diversos países. Cuenta con varias publicaciones especializadas.

Es un verdadero gusto el concurrir con ustedes en este importante evento, pero también constituye un reto participar en este panel en particular. Abordar el tópico del acoso o violencia en el ámbito político-electoral y relacionarlo con la función jurisdiccional, que nos compete desarrollar en nuestros respectivos países, no es cosa fácil. Más difícil aún, es abordarlo desde una perspectiva de género.

Recientemente, el Tribunal Supremo de Elecciones conoció un recurso de amparo y falló a favor de una Vicealcaldesa Primera, a quien el Alcalde no le había asignado funciones acordes con la jerarquía del puesto dentro de la estructura municipal. Se le ordenó a dicho funcionario solucionar la situación en el plazo de un mes, con la advertencia de que debía abstenerse de realizar actos como los denunciados, bajo pena de incurrir en el delito de desobediencia. Se condenó a la Municipalidad al pago de las costas, daños y perjuicios ocasionados. En este caso, pese a que la recurrente adujo, además de violación de sus derechos fundamentales tutelados en la Constitución Política, los previstos en los artículos 4 inciso j) y 5 de la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer (Belem do Pará), y el INAMU (Instituto Nacional de la Mujer), que fue aceptado como coadyuvante, lo reiteró; el asunto fue resuelto tomando en consideración que existía una violación a un derecho político electoral (derecho al ejercicio del cargo para el cual fue electa la recurrente por mandato popular), independientemente del sexo de su titular. No se abordó ni se consideró el conflicto como un caso de violencia o acoso electoral contra una mujer, porque no concurrían los presupuestos para ello. ¹

¹ http://www.tse.go.cr/juris/electorales/4203-E12011.html?zoom_highlight=2037%2DE8%2D2011

No podemos dejar de referirnos, al abordar el tema de la jurisdicción electoral, a las dificultades prácticas que enfrentamos los jueces y juezas electorales para conocer de casos en los que esté presente este tema tan novedoso como complejo.

Recién iniciamos el recorrido; no existe o hay muy poca regulación, doctrina y jurisprudencia en el tema específico. Nos va a corresponder ir haciendo surco, en la medida que podamos realizarlo en nuestros respectivos organismos y países.

Como juezas, antes que nada, debemos analizar si podemos asumir el conocimiento de un caso en nuestro ámbito de competencia y si, asumiéndolo, podemos resolverlo sin prevaricar. Este es el punto de partida.

No podemos dejar de lado que ejercemos una función jurisdiccional, no política ni sociológica, aunque pueda tener repercusión en esos ámbitos.

Me gusta, por completa, la definición de Eduardo Couture, quien nos dice que jurisdicción:

Es la función pública, realizada por los órganos competentes del Estado, con las formas requeridas por la ley, en virtud de la cual, por acto de juicio, se determinan los derechos de las partes, con el objeto de dirimir sus conflictos y controversias de relevancia jurídica, mediante decisiones bajo autoridad de cosa juzgada, eventualmente factibles de ejecución.²

Todos estos presupuestos deben estar presentes para que podamos actuar, en nuestra función de juezas, frente a casos de violencia o acoso político.

² Couture, Eduardo. "Fundamentos de Derecho Procesal Civil". Buenos Aires: Editorial De Palma, 1976.

Contamos con normas de fondo (nuestros países han ratificado la convención Belem do Pará, y otros instrumentos internacionales relevantes; igualdad y no discriminación, integridad personal y derechos político-electorales aplicables a ambos sexos han sido elevados a rango constitucional) pero, salvo el caso de Bolivia, no tenemos normativa específica que regule el tema del acoso y la violencia políticos, por lo que corresponderá a los legisladores definir competencias, establecer tipicidades y sanciones. Mientras tanto, tenemos que analizar, en cada caso, si con las normas hasta la fecha aprobadas en cada uno de nuestros países, dentro del ámbito de nuestra competencia, podemos asumir el conocimiento de los casos que se nos presenten y resolverlos.

Y es aquí, en donde surge el verdadero problema para los jueces y las juezas: cómo ejercer, en la debida forma, la función jurisdiccional y cómo lograr dar eficacia a sus sentencias de manera oportuna, para no hacer nugatorios los derechos reconocidos.

Si no podemos asumir el conocimiento de algún caso de violencia o acoso, con trasfondo aparentemente político-electoral, nuestra responsabilidad será redireccionarlo, cuanto antes, a la sede donde pueda ser resuelto (de oficio, cuando podamos hacerlo, o dando una indicación al respecto en la misma resolución en la que se declare la incompetencia, de ser posible). Si podemos abocar su conocimiento, por estar dentro de nuestro ámbito de competencia, no podremos obviar las normas y principios que vinculan al juez. Por ello, en muchas ocasiones no podremos fallar a favor de la persona presuntamente afectada. Y eso, no siempre será comprendido por las partes y los forjadores de opinión. Oiremos el consabido: *"se presentó la denuncia ante el tribunal electoral y los funcionarios no hicieron nada"*.

Cuando ocupamos una posición dentro de un órgano jurisdiccional al que le está permitido emitir criterios interpretativos vinculantes, como es el caso del Tribunal Supremo de Elecciones de Costa Rica, existe un margen importante para poder establecer pautas generales que dan cabida a conquistas importantes en materia de derechos humanos político-electorales. Así fue como se le pudo dar efectividad a la aplicación de la cuota de género en nuestro país, según lo expuso el Magistrado Sobrado en su conferencia inaugural.

Pero estas facultades no son la regla. En la mayoría de los países, la potestad de juzgar está reservada a órganos del Poder Judicial o Tribunales independientes, pero la interpretación vinculante de las normas electorales permanece reservada a los Parlamentos o las Cortes y Tribunales Constitucionales, con lo que el ámbito de acción de los jueces y juezas electorales para emitir valiosa jurisprudencia electoral, se ve limitado.

Las normas conceden derechos o imponen obligaciones, pero si no se permite el ejercicio de esos derechos o no se cumple con las obligaciones previstas, no hay más remedio que acudir a instancias jurisdiccionales para hacerlos efectivos.

En el caso de Costa Rica, las resoluciones, que en materia electoral (y el TSE es el que delimita el contenido y el alcance de "*lo electoral*") se dictan, tienen el carácter de cosa juzgada material. Otros tribunales electorales no gozan de tal fortaleza. En nuestro país, si se llegara a declarar con lugar un recurso de amparo por acoso o violencia político-electoral, se podrían disponer y ejecutar, en la propia sede jurisdiccional electoral, las medidas correctivas pertinentes, además de una condenatoria genérica al pago de daños y perjuicios ocasionados. Estos últimos habrán

de ser cobrados en sede judicial, en vía de ejecución de sentencia, tal cual ocurre con las resoluciones de la Sala Constitucional que conoce de los recursos de amparo, en otras materias.

Si no hay sanción asociada a la infracción, que se pueda aplicar a las personas físicas que concurren a violentar o acosar a las mujeres que ocupan o que aspiran a ocupar cargos públicos, las normas seguirán siendo meras declaraciones de principios. Si las resoluciones definitivas no son oportunas, la sentencia se puede eventualmente traducir en una indemnización, mas no en un mecanismo que permita afianzar en el ejercicio del cargo a la mujer que ha sido objeto de violencia o acoso.

Y cuando se trata de establecer responsabilidades personales y aplicar sanciones, enfrentamos los jueces y juezas nuevas limitantes.

Si bien, tenemos por un lado la máxima de que la interpretación en materia de derechos humanos debe ser amplia, si pretendemos aplicar otro tipo de sanciones administrativas o penales al infractor, nos topamos con otra máxima, no menos importante, derivada del principio del debido proceso: la materia sancionatoria es materia odiosa y como tal, de interpretación restrictiva en favor del presunto infractor. Además, la conducta investigada (por acción u omisión), para ser castigada debe ser típica, antijurídica y culpable.

Resulta necesario establecer previsiones normativas completas, que incluyan tipo más sanción, a fin de lograr el respeto efectivo a los derechos políticos electorales, en general, y de las mujeres, en particular, pero esta labor corresponde a los legisladores. Sin embargo, los casos de acoso y violencia político-electoral no van a esperar a que se promulguen las

normas pertinentes, y las denuncias y reclamos tocarán las puertas de nuestros tribunales.

Como vemos, menuda tarea la que nos espera a los jueces y las juezas electorales, para dar efectivo cumplimiento al derecho fundamental de las mujeres a ejercer sus cargos y que, además, dicho ejercicio se desarrolle en forma libre y digna.

No es una actitud pesimista la que debemos asumir, es una visión de juzgadores y juzgadoras, que no podemos nublar a la hora de aplicar el derecho al caso concreto.

Cada una de nosotras ocupa una posición relevante relacionada con el ámbito del ejercicio de los derechos político-electorales, pero no todas tenemos la posibilidad de establecer precedentes jurisprudenciales al resolver un caso o al interpretar la normativa vigente en materia electoral. No obstante, no debemos dejar de intentar hacer un cambio en este tema.

Les comento que, en nuestro caso, el Tribunal Supremo de Elecciones, a lo largo de los años, ha venido redefiniendo su competencia (no transgrediendo los límites legislativos, sino asumiendo el reto de definir hasta dónde los mismos pueden llegar, dentro del ámbito del Derecho de la Constitución). Así, para mencionar únicamente algunas resoluciones relevantes, al hablar de procesos electorales, tanto electivos como consultivos, le fue posible clarificar qué es materia electoral y aplicar sus potestades constitucionales en el ámbito de un referéndum; al declarar con lugar un recurso de amparo contra un Obispo católico que señaló en el púlpito a sus feligreses, por qué tipo de candidatos no debían votar; estableció hasta dónde llega la legitimación para reclamar en esta sede. Al interpretar que el fundamento constitucional de la seguridad social permitía

establecer que, para recibir la contribución estatal, los Partidos Políticos tenían que acreditar que se encontraban al día o tenían un arreglo de pago con la Caja Costarricense del Seguro Social, identifica derechos constitucionales no político-electorales que tienen que ver con el fundamento de nuestro sistema democrático. Estos son claros ejemplos de cómo un órgano jurisdiccional puede *hacer surco* aplicando criterios interpretativos acordes con el Derecho de la Constitución³.

Tenemos múltiples resoluciones emblemáticas en las que no podemos profundizar por razón del tema, incluso algunas –en materia de género– que fueron citadas por el Dr. Sobrado en su conferencia inaugural. De ellas, voy a retomar algunas desde otra perspectiva. Cabe destacar, por ejemplo, que la interpretación del cumplimiento de la cuota mediante la ubicación de mujeres en puestos elegibles, en un primer momento fue criterio de minoría que luego, con una nueva integración del Tribunal, fue retomado como en voto de mayoría, y se plasma en una resolución interpretativa vinculante, de tanta trascendencia, para el posicionamiento de las mujeres en puestos de elección popular. A partir de ese momento, se emiten otras resoluciones encadenadas, relevantes, para dar contenido a este derecho esencial, en relación con la otra mitad de la población. Traigo a colación este ejemplo, para señalar que no debemos temer o restar importancia a lo que un criterio con perspectiva de género puede desencadenar a la hora de votar en contra de la mayoría, en temas sensibles. Esos votos salvados o criterios minoritarios podrían servir para asentar futuras resoluciones, o por lo menos para fomentar debates, ya sea en el ámbito de la sociedad civil,

³ http://www.tse.go.cr/juris/relevantes/3384-E-2006.HTM?zoom_highlight=3384%2DE%2D2006
http://www.tse.go.cr/juris/electorales/3281-E1-2010.html?zoom_highlight=obispo+ulloa
http://www.tse.go.cr/juris/electorales/4114-E8-2009.htm?zoom_highlight=caja+costarricense+seguro+social

en los medios de comunicación colectiva o en el campo académico, lo cual ya constituirá un avance.

Mientras tanto, recordemos que en todos nuestros países existen normas aplicables dentro del ámbito del Derecho de la Constitución y la mayoría, si no todos, han ratificado las principales convenciones y tratados de derechos humanos de las mujeres. Pero, además, existe regulación interna penal y administrativa que tipifica la violencia y algunas formas de acoso, por lo que si, por razones de incompetencia, no pudiésemos asumir el conocimiento de un caso en el que se denuncie o reclame por alguna infracción de ese tipo donde la supuesta afectada sea una mujer, remitamos el caso a la sede que corresponda, para su instrucción y resolución, como ya lo hemos señalado.

Y, cuando nos corresponda asumir el conocimiento de un caso que, en apariencia al menos, involucre un tema de violencia o acoso político-electoral, no olvidemos que debemos hacerlo con amplitud de pensamiento, pero sin obviar nuestra condición de juezas. En ese contexto, habremos de definir los criterios que el juez o jueza electoral debe tomar en consideración cuando se reclama que una mujer está siendo víctima de violencia o de acoso. Aquí surgen más interrogantes que respuestas. Entre otras cosas, podríamos preguntarnos a manera de reflexión:

¿Se deberá aplicar un criterio general o debería existir algo similar al concepto de "interés superior" vigente, cuando una de las partes es una persona menor de edad?

¿Será posible establecer el criterio del "interés superior de la mujer", en casos de acoso o violencia política?

¿Bastaría considerar el hecho de que exista una mujer de por medio, para aplicar las previsiones de la Convención de Belem do Pará o el juez o jueza electoral deberá valorar la pertinencia de hacerlo caso por caso?

Este tipo de violencia, ¿proviene únicamente de autoridades públicas, partidos políticos, compañeros partidarios o también de particulares y familiares cercanos?

Es difícil la respuesta. El reto es grande.

Por el momento, cuando nos llegue una denuncia por un presunto acoso o violencia político-electoral contra una mujer, asumamos que se trata de una denuncia seria, que no es "*un asunto de mujeres*", como algunos podrían decir para minimizar la importancia del caso y eventualmente archivarlo de inicio. Ya el simple hecho de asumir que, tanto una denuncia de un hombre como la de una mujer, en la que se hable de alguna forma de violencia o de acoso en el ejercicio de sus derechos político-electorales, debe ser analizada, es una forma de conocer el caso con enfoque de género.