

**Señoras, Señores  
Diputadas y Diputados de la República  
Comisión Permanente de Gobierno y Administración  
Asamblea Legislativa**

**Estimadas señoras y señores Diputados:**

Reciban un saludo cordial. En atención a su estimable consulta, me refiero al expediente 19.348 “*MODIFICACIÓN DEL ARTÍCULO 52, INCISO R), DE LA LEY N.º 8765, CÓDIGO ELECTORAL, PUBLICADA EN EL ALCANCE 37 DE LA GACETA N.º 171 DE 2 DE SETIEMBRE DE 2009*”, en estudio de esa Comisión.

La estructura de este documento se compone de seis partes. Primero, un resumen ejecutivo del presente criterio; segundo, una reseña de las competencias de la Defensoría de los Habitantes en relación con la emisión de criterios sobre proyectos de ley; tercero, una introducción en la que se expone a grandes rasgos el proyecto consultado; cuarto, algunas consideraciones que esta institución ha externado en relación con el derecho de participación política de las personas jóvenes en condiciones de igualdad y no discriminación; quinto, nuestra posición con respecto a las cuotas de participación política para determinados segmentos de la sociedad a partir de la teoría sobre acciones afirmativas; y sexto, nuestro criterio puntual sobre el proyecto consultado.

### **1. Resumen Ejecutivo**

La Defensoría de los Habitantes emite el presente criterio *favorable* en relación con el proyecto N° 19.348 “*Modificación del artículo 52, inciso r), de la Ley N° 8765, Código Electoral, publicada en el Alcance 37 de la Gaceta N° 171 de 2 de setiembre de 2009*”.

La Defensoría considera que las personas jóvenes en nuestro país han sufrido limitaciones para acceder a los órganos assemblearios de los partidos políticos, papeletas y puestos de elección popular, tal como lo han documentado diversos estudios que se citan más adelante, los cuales revelan que su representación real en tales espacios no corresponde a su peso proporcional en el conjunto de la población con capacidad electoral.

Adicionalmente, la escueta normativa electoral en la materia confiere a los partidos amplia discrecionalidad para determinar en sus estatutos el mecanismo de participación efectiva de la juventud, lo que ha impedido establecer mínimos que puedan ser corroborados por la autoridad electoral así como alcanzar progresivamente una mayor y más activa intervención de jóvenes en el entramado de los partidos.

A partir de tales barreras, la Defensoría ha examinado la experiencia nacional en procura de promover la participación política de otro segmento de población que históricamente enfrentó limitaciones similares, las mujeres, y al respecto ha comprobado que el establecimiento de cuotas ha favorecido un sostenido incremento –aunque aún insuficiente- en la representación real de las mujeres en puestos de elección popular y en cargos partidarios. Adicionalmente, se ha revisado normativa de países como Perú, que han avanzado también en fijar cuotas de participación política no sólo para las mujeres sino también para la juventud e incluso decretando una “*cuota nativa*” en determinadas circunscripciones electorales.

Las experiencias nacional e internacional estudiadas en cuanto a cuotas de participación política para segmentos poblacionales en condición de desventaja social, constituyen acciones afirmativas que han conseguido una mayor igualdad de resultados en los procesos de toma de decisión, una mayor inserción de tales poblaciones en los espacios de poder e influencia, y una mejor protección de sus derechos e intereses mediante la priorización de temas de su interés dentro de la agenda pública.

Considera por tanto la Defensoría que el establecimiento de cuotas de participación política a favor de las personas jóvenes, constituye una acción afirmativa que permitirá lograr mayor equilibrio generacional en la distribución de puestos elegibles, más acorde con el peso proporcional de este segmento etario en el universo de población con capacidad electoral. A su vez, ese mayor equilibrio permitirá priorizar las temáticas de su interés en la agenda pública y ello favorecerá el ejercicio de derechos que asisten a las personas jóvenes en materia de participación política.

Cabe finalmente advertir que en criterio de la Defensoría el texto propuesto no garantizará la integración de personas jóvenes en al menos un veinte por ciento de los puestos de elección popular, como se persigue, pues dicha posibilidad dependerá de la forma en que los partidos conformen sus nóminas así como de la designación que libremente realicen las y los electores. En este sentido y de previo a la aprobación del proyecto, las y los señores diputados podrían requerir al Tribunal Supremo de Elecciones un criterio sobre la forma en que los partidos deban integrar los puestos elegibles en sus papeletas, para poder así garantizar la designación de esa cuota en los puestos de elección popular (ya en el pasado el TSE debió establecer el criterio de “*alternancia*” para lograr que la cuota de participación femenina se expresara también en la designación de puestos reales y no sólo en la integración de papeletas, en las que se solía ubicar a las mujeres en puestos no elegibles). Una vez se cuente con el criterio de la autoridad electoral, se podría adaptar en consecuencia el texto del proyecto.

## 2. Competencia de la DHR

El mandato de Ley de la Defensoría es proteger los derechos e intereses de los y las habitantes, así como velar porque el funcionamiento del sector público se ajuste a la moral, la justicia, la Constitución Política, las leyes, los convenios, los tratados, los pactos suscritos por el Gobierno y

los principios generales del Derecho, con plena independencia del Estado y de las instituciones que le conforman.

La Defensoría de los Habitantes es, además, una institución nacional de derechos humanos con acreditación de su estatus A según los Principios relativos al estatuto y funcionamiento de las instituciones nacionales de protección y promoción de los derechos humanos (Principios de París). La Defensoría está facultada para emitir dictámenes o informes relativos a la protección y promoción de los derechos humanos.

En el caso de los proyectos de ley, según los Principios de París, la institución cuenta con la potestad para emitir criterios, de manera que se respeten los principios fundamentales en materia de derechos humanos. Finalmente, es competencia de esta institución el promover y asegurar que la legislación, los reglamentos y las prácticas nacionales se armonicen con los instrumentos internacionales de derechos humanos en los que el Estado sea parte, y que su aplicación sea efectiva, así como promover la ratificación de esos instrumentos y garantizar su aplicación.

### **3. Introducción: el proyecto consultado**

El proyecto consultado modifica el texto del inciso r) del artículo 52 del Código Electoral, para que en adelante se lea de la siguiente manera:

*“Artículo 52.-*

*[...]*

*r) El mecanismo para la participación efectiva de la juventud, que garantice que los órganos assemblearios del partido, las papeletas y puestos de elección popular, estarán integrados por, al menos, un veinte por ciento de representantes de este sector.”*

En su exposición de motivos, el proyecto refiere datos estadísticos sobre la población joven en el país; cuestiona que si bien todos los partidos cuentan con organizaciones juveniles, no en todos se han constituido en movimientos que logren reivindicar agendas propias de este segmento poblacional; establece que las preocupaciones de los jóvenes sólo encontrarán espacio entre las prioridades nacionales cuando cuenten con voz propia dentro de los partidos y logren mayor participación en las estructuras de poder; y concluye afirmando que la cuota mínima de participación -de un veinte por ciento- constituye una acción afirmativa que garantizará espacios a nuevos líderes.

### **4. Sobre la participación política de las personas jóvenes**

Mediante oficio N° DH-CGA-0640-2016 del 18 de octubre de 2016, esta institución se refirió al Proyecto de Ley contenido en el expediente legislativo 19.915, y en él reseñó algunas normas que sustentan el derecho fundamental de participación política de las personas jóvenes, en cuenta la Constitución Política en sus artículos 90 y 98, la Convención Americana de Derechos Humanos, el Pacto de Derechos Civiles y Políticos, la Convención Iberoamericana de Derechos de la Persona Joven, entre otras.

También señalamos que, de acuerdo con el principio de jerarquía de las normas, las disposiciones legales (como en aquel caso el numeral 202 del Código Electoral en cuanto ordena seleccionar a la persona de mayor edad en caso de empate en votos) no pueden introducir limitaciones a derechos fundamentales consagrados en la Constitución Política o en tratados internacionales como los antes reseñados, y mucho menos si dichas normas imponen criterios que generan discriminación o desigualdad.

Se incidió también en la realidad de la participación política de las personas jóvenes en Costa Rica, para lo cual se reseñaron algunos estudios que han profundizado en las limitaciones reales que la dinámica partidaria impone en el ejercicio de ese derecho, en cuenta un ensayo de Jorge Segura Arias<sup>1</sup> que en el año 2013 concluía:

*“Desde una perspectiva generacional, se evidencia la necesidad de equidad o equilibrio generacional en la distribución de los puestos elegibles. La discusión del enfoque de juventudes se hace necesaria para valorar prácticas adultocéntricas en el interior de los partidos políticos.*

*(...)*

*La participación de personas jóvenes en puestos de elección popular en relación con la población joven del país evidencia que la ocupación de dichos puestos no es proporcional a la cantidad de población joven con capacidad electoral.*

*(...)*

*Los resultados de los procesos electorales podrían estar asociados a procesos previos, prácticas sociopolíticas, la asignación de espacios elegibles, el lugar sociocultural asignado a las personas jóvenes, las concepciones generacionales y de género vigentes en los partidos políticos” (Segura, 2013: 171-173).*

Relacionado con estas limitaciones en los espacios de participación política, se consignó que el país no ha avanzado en acciones afirmativas a favor de las personas jóvenes como sí lo ha hecho con las mujeres, por ejemplo, y que en la actualidad este segmento exhibe una representación en puestos de elección popular inferior a su volumen en el conjunto de la población e incluso en el universo de electores.

<sup>1</sup> Segura, J. (2013). Gobiernos locales y participación de las personas jóvenes en puestos de elección popular en Costa Rica, 2010. *Revista Derecho Electoral*, 15, 161-175. Extraída el 12 de octubre, 2016, de [http://www.tse.go.cr/revista/art/15/segura\\_arias.pdf?zoom\\_highlight=j%F3venes#search="jóvenes"](http://www.tse.go.cr/revista/art/15/segura_arias.pdf?zoom_highlight=j%F3venes#search=)

Se analizaron también las limitaciones de la escueta norma que el Código Electoral recoge en relación con la participación política de las personas jóvenes en su artículo 52 inciso r) –objeto de reforma en el proyecto consultado- y que dispone:

*“ARTÍCULO 52.- Estatuto de los partidos políticos El estatuto de los partidos constituye su ordenamiento fundamental interno y deberá contener al menos lo siguiente:*

*(...)*

*r) El mecanismo para la participación efectiva de la juventud en las diferentes papeletas, órganos del partido y diferentes puestos de participación popular”.*

Con respecto a esta disposición, el Tribunal Supremo de Elecciones ha razonado en su jurisprudencia que

*“Se interpreta el inciso r) del artículo 52 del Código Electoral en el sentido de que éste compromete a los partidos políticos a valorar y fijar en sus estatutos los mecanismos idóneos para alcanzar progresivamente la “participación efectiva de la juventud”, lo cual debe entenderse como la posibilidad real de concretar una mayor y más activa intervención de los jóvenes en el entramado de los partidos y, en consecuencia, en la política, de tal manera que les permita posicionarse en los órganos partidarios y se facilite su postulación a cargos de elección popular” (Resolución N.º 5150-E8-2012 del seis de julio de dos mil doce, p. 3).*

Así las cosas, la participación de la juventud en papeletas, órganos de partido y puestos de elección popular constituye para el Tribunal electoral un requerimiento básico para la inscripción y operación de los partidos políticos así como una aspiración que se esperará alcanzar de manera progresiva. No obstante, la norma es omisa en cuanto a definir porcentajes mínimos a lo interno de cada partido político así como la forma y oportunidad de verificar avances en el logro de esa aspiración, por lo que finalmente, invocando el principio de autorregulación y la autonomía de los partidos, el Tribunal deja a criterio de estos la definición de los mecanismos para cumplir la norma y se limita a verificar la existencia de disposiciones atinentes al momento de inscribir nuevos partidos o de resolver recursos de amparo electoral, cuando las y los militantes consideran violentadas esas disposiciones a lo interno de cada agrupación. Señala al respecto el juez electoral:

*“Teniendo en consideración el derecho de autorregulación partidaria y el principio de autonomía que los cubre, la norma encarga a los propios partidos definir estatutariamente los instrumentos idóneos para lograr, de manera progresiva, esa anhelada participación política efectiva de la juventud.*

*El compromiso de los partidos con ese objetivo legal supone, entonces, que en su seno se valoren autónomamente y se definan en sus estatutos los mecanismos que estimen pertinentes para alcanzarlo” (Resolución N.º 5150-E8-2012, p. 2-3).*

Por tanto, en criterio de la Defensoría de los Habitantes existen limitaciones en la normativa electoral y en las prácticas partidarias que afectan el ejercicio del derecho de participación política de las personas jóvenes.

## 5. Las cuotas de participación política como acción afirmativa

La fijación de cuotas de participación política en favor de la juventud o de otros segmentos poblacionales, debe analizarse a la luz de las “*acciones afirmativas*” que la literatura especializada en Derechos Humanos y el derecho internacional e interno han venido incorporado. Tras encargo de la Subcomisión de Promoción y Protección de los Derechos Humanos de las Naciones Unidas (resolución 1998/5), en el año 2002 el Relator Especial, Marc Bossuyt, definió el concepto de la siguiente manera:

*"La acción afirmativa es un conjunto coherente de medidas de carácter temporal dirigidas específicamente a remediar la situación de los miembros del grupo a que están destinadas en un aspecto o varios aspectos de su vida social para alcanzar la igualdad efectiva."*<sup>2</sup>

La acción afirmativa se destina a grupos con características comunes y que se encuentran en situación de desventaja, y persigue lograr diferentes propósitos entre los que destacan, de acuerdo con Marc Bossuyt, enderezar o reparar injusticias históricas, reparar la discriminación social/estructural, crear “*diversidad positiva*” (referido a la composición étnica en centros educativos, laborales u otros), evitar la agitación social y uno de especial interés para el presente criterio, el de lograr “*igualdad de resultados*” en los procesos de decisión, que incluye entre sus métodos la implantación de cupos para procurar una mayor representación de grupos desfavorecidos en puestos de poder e influencia, lo que a su vez permitiría una mejor comprensión de su realidad y una mayor protección de sus intereses.

Claramente la fijación de cuotas de participación política a favor de la juventud que persigue el proyecto consultado, constituye una acción afirmativa que procura una igualdad de resultados en los procesos decisorios de política pública, la cual consiste en lograr una representación más equitativa, en términos de su peso proporcional, en la designación de cargos partidarios y de elección popular, lo que ayudaría a priorizar en la agenda nacional temas que interesan especialmente a la juventud y que han estado relegados<sup>3</sup>.

<sup>2</sup> COMISIÓN DE DERECHOS HUMANOS de las Naciones Unidas. Subcomisión de Promoción y Protección de los Derechos Humanos, 53º período de sesiones. Tema 5 del programa provisional. Extraído el 25 de agosto de 2017 de: [https://digitallibrary.un.org/record/467997/files/E\\_CN.4\\_Sub.2\\_2002\\_21-ES.pdf?version=1](https://digitallibrary.un.org/record/467997/files/E_CN.4_Sub.2_2002_21-ES.pdf?version=1)

<sup>3</sup> Algunos de estos temas, incluidos en la Política Pública de la Persona Joven y su Plan de Acción 2014-2019, son la prevención y atención de la drogadicción, la explotación sexual y trata de personas, el financiamiento de los Comités Cantonales de la Persona Joven y organizaciones juveniles en general, la permanencia de jóvenes en la educación secundaria, la educación sexual, la promoción de la salud sexual y reproductiva, el acceso al trabajo, la protección contra el trabajo adolescente peligroso e insalubre, el crédito para el acceso a vivienda digna, el desarrollo de programas de voluntariado, la promoción de la recreación y el uso del tiempo libre, entre otros.



La fijación de cuotas de participación política como acción afirmativa ha sido ya ampliamente desarrollada tanto en el país, en materia de género, como en otras naciones abarcando incluso otros colectivos o segmentos poblacionales, como se describe a continuación.

Como es del conocimiento de las señoras y señores diputados, durante la década de los años ochenta se acentuó en el debate nacional la discusión sobre las cuotas de género como estrategia para incentivar la participación de las mujeres en espacios políticos de toma de decisiones tales como los partidos políticos, las juntas directivas de instituciones, las municipalidades y otros. Quienes defendieron esa propuesta subrayaron su validez como mecanismo temporal para alcanzar un balance entre los géneros, estimulando condiciones propicias para motivar la participación de las mujeres en contiendas electorales y para que la sociedad en su conjunto comprendiera los alcances positivos y justos de una participación ciudadana activa donde los derechos de las mujeres fueran tema central.

Tras este debate se aprueba la Ley de Promoción de la Igualdad Social de la Mujer en 1990 que incorpora cuotas de participación femenina dentro de los partidos políticos, como mecanismo de acción afirmativa, y para 1996 se reforman artículos del Código Electoral para establecer un porcentaje del 40% de mujeres en las asambleas distritales y cantonales de los partidos.

Posteriormente a solicitud del INAMU el Tribunal Supremo de Elecciones precisó cómo se deberían entender los puestos elegibles y estableció la alternancia entre hombres y mujeres en todas las nóminas de candidaturas a nivel distrital, cantonal, nacional y en la ponderación global, producto de lo cual se ha logrado desde entonces un sostenido incremento en la participación política de las mujeres y el sistema de cuotas, vigente hasta las elecciones de 2010, dio paso a que en 2009 se aprobara la Ley de Paridad según la cual todas las delegaciones, nóminas y órganos pares estarán integrados por un 50% de hombres y un 50% de mujeres, además de consolidar la alternancia de las listas por sexo y obligar a los partidos a emprender procesos de capacitación y promoción de la participación femenina, entre otros.

Respecto del sistema de cuotas como estrategia para favorecer una mayor participación política de las mujeres, el especialista Marengo Marrocchi ha destacado que:

*“Muchos estudios en el mundo han demostrado que en los países donde se implementó el mecanismo de las cuotas de participación política, se han obtenido resultados positivos y que con el tiempo la cultura política y la forma de pensar de la sociedad respecto de la participación de las mujeres en la política se veían permeadas por los avances en materia de igualdad de género. (Marengo, 2012: 61)”<sup>4</sup>.*

En el ámbito internacional existen experiencias igualmente valiosas tales como la de Perú, donde la Ley de Elecciones Municipales de 1997, N° 26864, establece cuotas de género para todos los procesos electorales excepto para las elecciones presidenciales, cuota “nativa” en las listas para

<sup>4</sup> Marengo, L. (2012). *Género y participación política de las mujeres*. San José: Instituto de Formación y Estudios en Democracia.

ciertos Consejos Regionales y Municipales, y cuotas de jóvenes en las listas de candidatos a Consejos Municipales Provinciales y Distritales y para Consejos Regionales. En complemento a esta norma, la Ley N° 28869 de 2006 establece una cuota no menor del 20% de personas jóvenes (de 18 a 29 años en el ordenamiento peruano) en las listas de candidatos para los consejos arriba indicados<sup>5</sup>.

## 6. Posición institucional en relación con el texto del proyecto consultado

Con respecto a esta reforma y al texto propuesto, la Defensoría de los Habitantes manifiesta su conformidad y en el interés de superar las limitaciones que han sido expuestas respecto de la participación política de las personas jóvenes, conmina a las señoras y señores diputados a agilizar en lo posible su aprobación.

En nuestro criterio, la posibilidad de establecer cuotas para garantizar una representación mínima de personas jóvenes en órganos asamblearios de partido y en papeletas, y por consiguiente mejorar sus posibilidades de designación efectiva en puestos de elección popular, constituiría una acción afirmativa acorde con los obligaciones asumidas en los instrumentos internacionales antes reseñados así como con la vigente Política Pública de la Persona Joven, cuyo objetivo general plantea crear condiciones y oportunidades para garantizar el ejercicio de derechos y de ciudadanía de las personas jóvenes en su aporte al desarrollo nacional (CPJ-MCJ, 2015: 34)<sup>6</sup>.

Una única observación con respecto al texto propuesto tiene que ver con la dificultad práctica que encontramos para que los partidos políticos puedan garantizar la integración de personas jóvenes en al menos un veinte por ciento de los puestos de elección popular, pues en definitiva dicha posibilidad dependerá de la conformación de nóminas de múltiples partidos políticos en cada circunscripción o distrito electoral así como de las preferencias y designación que libremente realicen las y los electores.

Con la finalidad de procurar alcanzar un mínimo del veinte por ciento en los puestos de elección popular, los partidos deberán conformar sus nóminas de forma tal que las personas jóvenes ocupen puestos elegibles, lo cual requeriría definir criterios en tal sentido tal como en el pasado debió hacerlo el Tribunal Supremo de Elecciones en relación con la cuota de participación política de las mujeres, cuando a través de su jurisprudencia señaló de qué forma debía entenderse la conformación de puestos elegibles –en ese caso a través de la alternancia en las papeletas- para que la cuota de participación femenina se expresara también en la designación de puestos reales. No obstante, dado que la autoridad electoral no ha definido aún criterios sobre conformación de nóminas en relación con cuotas del veinte por ciento, convendría o bien requerir criterio previo a ese tribunal sobre este extremo para la consecuente adaptación del

<sup>5</sup> Véase sobre este tema: Pinedo, E. (2010). Las cuotas de participación electoral en Perú. Características y algunos resultados. *Revista Derecho Electoral*, 10, 1-33. Extraída el 13 de octubre, 2010, de [http://www.tse.go.cr/revista/art/10/pinedo\\_bravo.pdf?zoom\\_highlight=j%F3venes#search="jóvenes"](http://www.tse.go.cr/revista/art/10/pinedo_bravo.pdf?zoom_highlight=j%F3venes#search=)

<sup>6</sup> Consejo de la Persona Joven y Ministerio de Cultura y Juventud (2015). Política pública de la persona joven y su Plan de Acción 2014-2019. San José.



articulado propuesto, o bien esperar que este importante aspecto se defina vía jurisprudencia electoral después de aprobada la reforma.

Con las consideraciones anteriores dejo rendido el criterio solicitado por su distinguida autoridad, reafirmando la conformidad de la Defensoría de los Habitantes con el expediente 19.348 “*MODIFICACIÓN DEL ARTÍCULO 52, INCISO R), DE LA LEY N.º 8765, CÓDIGO ELECTORAL, PUBLICADA EN EL ALCANCE 37 DE LA GACETA N.º 171 DE 2 DE SETIEMBRE DE 2009*”.

Sin otro particular, suscribe de usted con toda consideración y estima,



Montserrat Solano Carboni  
Defensora de los Habitantes

