



DH-CGA-0640-2016  
18 de octubre de 2016

**Expediente Legislativo 19.915**

Señora  
Silvia Sánchez Venegas  
Diputada  
Presidenta de la Comisión Permanente de Gobierno y Administración  
Asamblea Legislativa

Estimada señora Diputada:

Tengo el agrado de dirigirme a usted en atención a su estimable consulta sobre el expediente 19.915 "Reforma al Artículo 202, de la Ley N° 8765, Código Electoral, publicada en el Alcance 37 de la Gaceta N° 171 de 2 de setiembre de 2009", que usted ha presentado a la corriente legislativa y que está en estudio de la Comisión que usted preside.

La estructura de este documento se compone de tres partes. Primero, algunas consideraciones que la Defensoría ha externado en relación con el derecho de participación política de las personas jóvenes en condiciones de igualdad y no discriminación, que fundamentan el criterio que se me solicita; en segundo lugar, nuestra posición puntual con respecto al proyecto consultado; y en tercera instancia, algunas sugerencias para incidir más integralmente en iniciativas legislativas que favorezcan el ejercicio de ese derecho.

**Sobre la participación política de las personas jóvenes**

Mediante oficio N° DH-CGA-0074-2016 del 26 de febrero de 2016, esta institución se refirió al Proyecto de Ley contra el adultocentrismo político y discriminación contra las personas jóvenes en las elecciones municipales, expediente legislativo 19.710, y en él externó distintas apreciaciones en relación con el derecho fundamental de participación política de las personas jóvenes, criterio que se reseña a continuación por resultar útil a los efectos de fundamentar una posición institucional sobre el proyecto que usted nos consulta.

En relación con dicho derecho fundamental el bloque normativo comprende el artículo 98 de la Constitución Política, que reconoce como un derecho fundamental la participación política de los ciudadanos del país y su derecho a agruparse en partidos políticos para intervenir en la política nacional. Por su parte, el numeral 90 determina la categoría de "ciudadanos" y sujetos de derechos de participación política en los siguientes términos:

*"La ciudadanía es el conjunto de derechos y deberes políticos que corresponde a los costarricenses mayores de dieciocho años".*

Por su parte, la Convención Americana de Derechos Humanos (CADH) establece que los derechos políticos se relacionan con la oportunidad que tengan "*los ciudadanos*" de participar en los asuntos públicos sea de modo directo o mediante sus representantes, con elegir y ser electos y con el acceso, en condiciones de igualdad, a las funciones públicas de su país. Este principio de igualdad en el acceso a la función pública está también reconocido en el Pacto de Derechos Civiles y Políticos.

Adicionalmente, el derecho de las personas jóvenes a elegir y ser electos se encuentra también reconocido en la Convención Iberoamericana de Derechos de la Persona Joven, respecto a lo cual el Estado costarricense se ha comprometido a desarrollar medidas de acuerdo con su legislación para el ejercicio de ese derecho y de manera particular con el derecho de ser electo.

Ahora bien, de acuerdo con el principio de jerarquía de las normas, las disposiciones legales no pueden introducir limitaciones a derechos fundamentales consagrados en la Constitución Política o en tratados internacionales como los antes mencionados, y mucho menos si dichas normas introducen criterios que generan discriminación o desigualdad.

La argumentación anterior, se adapta igualmente al objeto de la presente consulta, pues la disposición de seleccionar a la persona de mayor edad en caso de empate en votos, en los cargos municipales antes reseñados, constituye una limitación injustificable al derecho fundamental de ser electo y acceder en condiciones de igualdad a la función pública, previstos en el texto constitucional y en tratados internacionales.

### **En relación con el texto del proyecto**

En lo fundamental este órgano defensor concuerda con la lectura que hace el proyecto respecto a que el artículo 202 del Código Municipal resulta discriminatorio contra las personas jóvenes y su derecho a la participación política, y concuerda con su objetivo de establecer métodos que garanticen plena igualdad para dirimir al candidato o candidata ganadora en caso de empate, tal como la alternativa del sorteo que se propone.

Por lo anterior, la Defensoría de los Habitantes manifiesta su conformidad con el proyecto de ley consultado, expediente 19.915.

### **Hacia una agenda legislativa integral que favorezca la participación política de las personas jóvenes**

Como lo afirma Segura Arias (2013)<sup>1</sup>, la participación política comprende un complejo entramado de mecanismos, procedimientos, organizaciones, espacios, actores, intereses y relaciones de poder, y la incorporación de personas jóvenes en cargos de elección constituye un espacio de participación específicamente relacionado con la toma de decisiones.

En su estudio, el citado autor profundiza en los mismos datos contenidos en el proyecto de ley consultado respecto de la designación de personas jóvenes en cargos de elección municipal tras los comicios de 2010, y tras documentar las limitaciones que preocupan a la Diputada proponente, concluye que:

<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, 2010, 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=)

*"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).*

Sin duda, las recomendaciones que vierte el autor sobre mayor equidad o equilibrio en la distribución de puestos elegibles a favor de esta población, de ninguna manera se atienden y agotan con la reforma planteada y consultada. Podría suponerse que si el articulado propuesto en este proyecto hubiese estado vigente desde antes de las elecciones de 2010, su incidencia se habría limitado a establecer un mecanismo de desempate distinto para el puesto de Alcalde de Nandayure en 2016, y suponiendo que el sorteo propuesto hubiese favorecido al candidato más joven en ese caso, se tendría que esta reforma a lo sumo habría favorecido la designación de un único cargo público tras dos procesos electorales, un alcance muy modesto que mantendría inalterada la situación de inequidad que preocupa a la diputada proponente y a esta Defensoría.

Sin perjuicio de la pertinencia que esta Defensoría observa en el proyecto de ley consultado, según se señaló antes, consideramos importante conminar a las señoras y señores Diputados a avanzar en iniciativas legislativas más integrales que logren una verdadera incidencia en la promoción de la participación política y por ende en el ejercicio del respectivo derecho que asiste a las personas jóvenes. Por lo anterior, seguidamente se plantean algunas alternativas para la consideración y análisis de las y los legisladores.

### **Cuotas**

Como es de su conocimiento, 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 ese mecanismo subrayaron su validez como mecanismo temporal para alcanzar un balance entre los géneros, estimulando condiciones propicias para motivar a las mujeres a participar en contiendas partidarias y electorales y para que la sociedad en su conjunto comprendiera los alcances positivos de una participación ciudadana activa donde los derechos de las mujeres fueran tema central.

Tras este debate y contra numerosos y poderosos detractores, 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. Sin embargo, dado que para las elecciones de 1994 el incremento en la designación de mujeres en puestos de elección popular no fue el esperado, 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, gracias a lo cual en las elecciones de 1998 se

logró una mayor representación femenina en las candidaturas partidarias, aunque en puestos con menores posibilidades de elección.

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. Los resultados de tales disposiciones han permitido 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, una reforma muy relevante al Código Electoral según la cual todas las delegaciones, nóminas y órganos pares estarán integrados por un 50% de hombres y un 50% de mujeres, consolida la alternancia de las listas por sexo, establece la obligación de los partidos de emprender procesos de capacitación para promover la participación femenina, entre otros.

Respecto del sistema de cuotas como estrategia para favorecer una mayor participación política de las mujeres en Costa Rica, en una publicación del Instituto de Formación y Estudios en Democracia (IFED) del Tribunal Supremo de Elecciones Marengo Marrocchi destaca 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>2</sup>.*

Ahora bien, el país no ha avanzado en acciones afirmativas similares para favorecer a otros segmentos de población tales como las personas jóvenes, que exhiben una representación en puestos de elección popular inferior a su volumen en el conjunto de la población e incluso en el universo de electores. Lo más cercano a una acción afirmativa a favor de esta población que recoge el Código Electoral, en su artículo 52 inciso r), 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).*

Como queda claro, la participación efectiva de la juventud en papeletas, órganos de partido y diferentes puestos de elección popular, constituye para el Tribunal electoral un requerimiento básico para la

<sup>2</sup> Marengo, L. (2012). *Género y participación política de las mujeres*. San José: Instituto de Formación y Estudios en Democracia.

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 los términos mínimos de dicho mandato a lo interno de cada partido político así como la forma y oportunidad de verificar avances en el logro de la 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 medios y mecanismos para cumplir la norma y tan sólo se limita a verificar la existencia de disposiciones atinentes a la materia en el momento de la inscripción de nuevos partidos así como a dirimir recursos de amparo electoral cuando las y los militantes consideran violentadas esas disposiciones internas 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).

Dadas las limitaciones apuntadas en la normativa electoral y sus efectos en la práctica, convendría que las y los señores Diputados valoren la posibilidad de emprender un diálogo con distintos actores sociales e institucionales vinculados con los derechos de las personas jóvenes y emular, de acuerdo con nuestras propias circunstancias y necesidades, legislación que en otros países ha estimulado una participación más equitativa de esta y otras poblaciones en puestos de elección popular.

En efecto, para el caso de Perú, la Ley de Elecciones Municipales de 1997, N.º 26864 y sus posteriores reformas, establece cuotas de género para todos los procesos electorales excepto para las elecciones presidenciales, cuota "nativa" en las listas para 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.º 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>3</sup>.

La posibilidad de establecer cuotas para garantizar una representación mínima de personas jóvenes en nóminas y por consiguiente mejorar sus posibilidades de designación efectiva al menos en el ámbito de los gobiernos locales, para empezar, constituiría una opción legislativa y política acorde con los tratados 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. Asimismo, esta política prevé entre sus postulados o "Enfoques":

- El enfoque de Juventudes: comprende una perspectiva en relación con otras generaciones y, a partir del reconocimiento de desigualdades entre las personas por su edad, aspira a revisar las prácticas sociales que sustentan la representación de las personas adultas como modelos acabados a los que se aspira para el cumplimiento de tareas sociales y que obstaculizan el ejercicio de derechos de las y los jóvenes.
- El enfoque de Derechos Humanos: reconoce a las personas jóvenes como sujetos/as de derechos sin distinciones de ninguna especie y procura acciones afirmativas para la restitución de los

<sup>3</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=)

derechos que históricamente les han sido negados, con el propósito de garantizar el ejercicio de los derechos que les son inherentes.

- El enfoque de equidad: derivado del principio de universalidad de los derechos humanos, sostiene que los derechos deben ser cumplidos para todas las personas sin discriminación alguna y reconoce la diversidad y la diferencia de las personas como un hecho, por lo que el abordaje de la población joven, y la legislación que se promueva podría agregarse, debe partir de ese reconocimiento.

Por su parte, la política pública vigente se propone, en su componente de "*Participación de las personas jóvenes*", los siguientes objetivos:

*"43. Garantizar la existencia de mecanismos de participación efectiva de adolescentes y jóvenes en el debate público, en la toma de decisiones y en todas las etapas de las políticas y programas, en particular en aquellas que les atañen directamente, sin ningún tipo de discriminación..."*

*45. Promover la participación organizada de las personas jóvenes y estimularles para que ejerzan el derecho de formar o inscribirse en agrupaciones políticas, elegir y ser electos"* (CPJ-MCJ, 2015: 34)<sup>4</sup>.

De tal suerte que la iniciativa de la diputada proponente y de las y los legisladores comprometidos con el derecho de participación política de las personas jóvenes, a partir de una perspectiva amplia de Gobernanza y los principios del Buen Gobierno, podrían complementar la iniciativa propuesta con una convocatoria a los distintos actores involucrados para el debate y eventual elaboración de normativa que prevea cuotas de participación juvenil en la política local, una cruzada en la que podrá la señora Diputada contar con la colaboración de esta Defensoría de los Habitantes en lo que estime oportuno.

### **Reforma al artículo 138 de la Constitución Política**

Otra vía de actuación que podría la señora Diputada considerar para una incidencia más amplia es la posibilidad de plantear una reforma al artículo 138 constitucional, que en su cuarto párrafo establece la misma medida de desempate que usted cuestiona en su proyecto de ley, esta vez para el caso de designar al Presidente de la República y sus respectivos Vicepresidentes.

En efecto, establece ese artículo en el párrafo referido:

*"Si en cualquiera de las elecciones (primera o segunda ronda) dos nóminas resultaren con igual número de sufragios suficientes, se tendrá por elegido para Presidente al candidato de mayor edad, y para Vicepresidentes a los respectivos candidatos de la misma nómina".*

La misma argumentación contenida en su proyecto de ley para modificar el articulado del Código Electoral en relación con la designación de cargos municipales, sería aplicable al método de desempate de nóminas presidenciales. Independientemente del cargo de que se trate, de su estatus político y su relevancia en el sistema institucional, el recurso a factores etarios resulta abiertamente discriminatorio, violatorio del derecho de la Constitución y de los tratados internacionales que se han referido, por lo cual procedería y esta Defensoría también lo avalaría, en aras de la congruencia, proponer una reforma constitucional para modificar el texto del numeral 138 y en su lugar procurar otros métodos para designar al candidato ganador en caso de empate.

<sup>4</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.

## Reformas puntuales en el Reglamento de la Asamblea Legislativa

Adicionalmente, y siempre en aras de la coherencia en la acción legislativa, podría la señora Diputada considerar la posibilidad de proponer la derogatoria de algunas disposiciones contenidas en los artículos 12, 15, 24 y 57 del Reglamento de la Asamblea Legislativa, que nuevamente privilegian a las personas de mayor edad para la conducción de diferentes sesiones legislativas.

Como es de su conocimiento, el artículo 12 de esa norma prevé que la sesión inaugural de cada nueva legislatura, en la que se elige el nuevo Directorio, será presidida por un Directorio provisional, pero que si a dicha sesión inaugural no asistiera ninguno de sus integrantes, la sesión será presidida por el diputado(a) de mayor edad entre los presentes, quien designará ad hoc a los Secretarios primero y segundo.

Por su parte, el artículo 15 del Reglamento en cuestión establece el criterio de "mayor edad" para integrar el Directorio legislativo provisional en la primera legislatura de los distintos períodos constitucionales. Esa norma prevé además que la persona de mayor edad presida ese Directorio provisional y que quienes le sigan en edad, de forma decreciente, ocupen los distintos puestos desde el más al menos importante.

El artículo 24 establece que en caso de que ningún integrante del Directorio legislativo asista a una determinada sesión, presidirá la persona de mayor edad entre los diputados y diputadas presentes.

Finalmente, el artículo 57 establece que en ausencia de su respectivo Presidente, cada sesión de las Comisiones Legislativas Plenas será presidida por su respectivo Vicepresidente, y en ausencia de este presidirá su respectivo Secretario, y en su ausencia el respectivo Prosecretario, y en ausencia de todos los anteriores, presidirá el diputado o diputada de mayor edad.

Esas disposiciones, al igual que la objetada en su proyecto de ley, parten de una concepción adultocéntrica, la cual ubica a las personas de mayor edad en las posiciones sociales y cargos públicos más notables. Tales disposiciones contribuyen a posicionar en el imaginario social la noción de que los adultos reúnen mayores atributos y concentran el conocimiento y el poder en detrimento de las personas más jóvenes, sin ningún asidero en méritos, capacidades ni mucho menos derechos.

Por lo anterior, y dada la similitud entre el articulado del Código Electoral que usted persigue reformar y las disposiciones citadas del Reglamento legislativo, podría la señora Diputada considerar incluir una reforma a esta norma como parte de una iniciativa legislativa más amplia.

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 19.915 "REFORMA AL ARTÍCULO 202, DE LA LEY N° 8765, CÓDIGO ELECTORAL, PÚBLICADA EN EL ALCANCE 37 DE LA GACETA N° 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 de la República





DH-CGA-0640-2016

HD/CL/jp

### Reformas propuestas en el Reglamento de la Asamblea Legislativa

Adicionalmente, y siempre en aras de la celeridad en la acción legislativa, podrá la señora Diputada considerar la posibilidad de proponer la derogación de algunas disposiciones contenidas en los artículos 17, 18, 24 y 27 del Reglamento de la Asamblea Legislativa, que nuevamente privilegian a las personas de mayor edad para la conducción de diferentes sesiones legislativas.

Como es de su conocimiento, el artículo 12 de esa norma prevé que la sesión inaugural de cada nueva legislatura, en la que se elige el nuevo Director, será presidida por un Director provisional, pero que en dicha sesión inaugural no estarán ninguno de sus integrantes, la sesión será presidida por el (los) (los) de mayor edad entre los presentes, quien designará al hoc a los Secretarios primero y segundo.

Por su parte, el artículo 18 del Reglamento en cuestión establece el orden de "mayor edad" para integrar el Directorio legislativo provisional en la primera legislatura de los distintos períodos constitucionales. Esa norma prevé además que la persona de mayor edad presida ese Directorio provisional, que cuando le siga en edad, de forma sucesiva, ocupen los distintos puestos desde el más al menos en edad.

El artículo 24 establece que en caso de que ningún integrante del Directorio legislativo asista a una determinada sesión, presidirá la persona de mayor edad entre los diputados y diputadas presentes.

Finalmente, el artículo 27 establece que en ausencia de su respectivo Presidente, cada sesión de las Comisiones Legislativas Plenas será presidida por su respectivo Vicepresidente, y en ausencia de este presidirá su respectivo Secretario, y en su ausencia el respectivo Presidente, y en ausencia de todos los anteriores, presidirá el diputado o diputada de mayor edad.

Estas disposiciones, al igual que la contenida en su proyecto de ley, parten de una concepción equivocada, la cual coloca a las personas de mayor edad en las posiciones sociales y cargos públicos más relevantes. Tales disposiciones contribuyen a posicionar en el imaginario social la noción de que las personas tienen mayores atributos y talentos el conocimiento y el poder en detrimento de las personas más jóvenes, en ningún estado en mérito, capacidades ni mucho menos talentos.

Por lo anterior, y dada la similitud entre el articulado del Código Electoral que usted persigue reformar y las disposiciones citadas del Reglamento de la Asamblea Legislativa, podrá la señora Diputada considerar incluir una reforma a esta norma como parte de una iniciativa legislativa más amplia.

Con las consideraciones anteriores dejen recibida el escrito solicitado por el distinguido señor Diputado, en conformidad de la Defensoría de los Habitantes con el expediente 19912, REFORMA AL ARTICULO 202 DE LA LEY Nº 2025 CÓDIGO ELECTORAL, PUBLICADA EN EL ALFANCE 37 DE LA GACETA Nº 171 DEL 2 DE SETIEMBRE DE 2007.



### 2015-2024 Decenio Internacional de las Personas Afrodescendientes

Tel. (506) 4000-8500 • Fax (506) 4000-8700 • Apdo. 686-1005 San José, Costa Rica • Correo: [correspondencia@dhr.go.cr](mailto:correspondencia@dhr.go.cr) • Calle 22, Ave. 7, Barrio México