

Señora
Ana Julia Araya Alfaro
Jefa de Área
Área de Comisiones Legislativas II
Asamblea Legislativa

Estimada señora:

Aprovecho la presente para saludarle cordialmente y a la vez manifestarle que, en atención a la solicitud de criterio realizada a la Defensoría de los Habitantes sobre el Proyecto de Ley: "**REFORMA AL INCISO O) DEL ARTÍCULO 52 DEL CÓDIGO ELECTORAL LEY N° 8765 DE 19 DE AGOSTO DE 2009, PARA GARANTIZAR LA ALTERNANCIA VERTICAL Y HORIZONTAL DE MUJERES Y HOMBRES EN LA ESTRUCTURA PARTIDARIA Y LAS NÓMINAS Y LOS PUESTOS UNINOMINALES DE ELECCIÓN POPULAR**", expediente legislativo N° 21.743, me refiero en los siguientes términos:

1. Resumen Ejecutivo.

La propuesta constituye una reforma a las obligaciones de los partidos políticos para que desde sus estructuras de organización internas, se garantice la aplicación del principio de paridad y el mecanismo de alternancia contenidos en el Código Electoral, principio que ha permitido el acceso de las mujeres a los puestos de elección popular.

La Defensoría está de acuerdo con la aprobación del proyecto y estima que la reforma favorecerá que la integración de las nóminas de elección para los cargos uninominales y plurinominales responda al cumplimiento del principio de paridad de género y alternancia.

2. Antecedentes del proyecto de ley.

La justificación de la propuesta señala que a partir de los avances para la incorporación de las mujeres en espacios de representación popular, Costa Rica superó el sistema de cuotas y asumió la paridad y la alternancia en las papeletas y en la organización interna de los partidos políticos con el objetivo de lograr en todo nivel, un 50% de mujeres y un 50% de hombres. Con ello se ha logrado una representación actual de las mujeres de un 45.6% en la Asamblea Legislativa y que varias de ellas ocupen los máximos puestos de dirección en las agrupaciones políticas.

El artículo 2 del Código Electoral establece el principio de participación política por género y el artículo 52 señala que los estatutos de los partidos políticos deben incorporar mecanismos que garanticen la igualdad, la no discriminación y la paridad; y la alternancia de hombres y mujeres en las nóminas de elección.

Seguidamente se exponen dos situaciones que fundamentan la necesidad de precisar la normativa recién descrita. La primera es la resolución del Tribunal Supremo de Elecciones (TSE) que impide la alternancia horizontal en el caso de puestos uninominales y la postergación de la alternancia en los puestos plurinominales para las elecciones del 2024. La segunda es la negativa de algunos partidos políticos para dictar resoluciones permanentes o transitorias en los estatutos que permitan la alternancia horizontal lo

que generó que para las elecciones municipales de 2016, solamente el 12% de las alcaldías fueron ocupadas por mujeres y que, de no variar esta situación, se mantendrá la sub representación femenina en las elecciones municipales de 2020.

Con base en lo anterior, se propone la reforma del inciso 0) del artículo 52 del Código Electoral para garantizar el principio de paridad horizontal en todas las nóminas, uninominales y plurinominales, tanto para puestos de elección popular como para los órganos legales de las estructuras partidarias, garantizando la vigencia del principio de autoregulación partidaria.

3. Contenidos del Proyecto de Ley.

La reforma propuesta afecta el artículo citado de la siguiente forma:

CÓDIGO DE ELECTORAL LEY N°8765	
TEXTO ORIGINAL	TEXTO PROPUESTO
<p>ARTÍCULO 52.- Estatuto de los partidos políticos</p> <p>El estatuto de los partidos constituye su ordenamiento fundamental interno y deberá contener al menos lo siguiente:</p> <p>(...)</p> <p>o) Los mecanismos que aseguren los principios de igualdad, no discriminación y paridad en la estructura partidaria, así como en la totalidad y en cada una de las nóminas de elección popular, y el mecanismo de alternancia de hombres y mujeres en las nóminas de elección.</p>	<p>ARTÍCULO 52.- Estatuto de los partidos políticos</p> <p><i>El estatuto de los partidos constituye su ordenamiento fundamental interno y deberá contener al menos lo siguiente:</i></p> <p>(...)</p> <p><i>o) Los mecanismos que aseguren los principios de igualdad, no discriminación y paridad en la estructura partidaria, así como en la totalidad y cada una de las nóminas y los puestos uninominales de elección popular, y el mecanismo de alternancia vertical y horizontal mujeres y hombres en los organismos del partido y en las nóminas y los puestos uninominales de elección popular.</i></p>

En relación con la norma vigente, el Sistema Costarricense de Información Jurídica acompaña el artículo citado señalando lo siguiente:

"(Nota de Sinalevi: Mediante resolución del Tribunal Supremo de Elecciones, N° 3671 del 13 de mayo de 2010, se interpretó que lo dispuesto en el inciso o) del artículo 52 del Código Electoral demanda que los partidos políticos establezcan en sus estatutos los instrumentos necesarios que permitan dar cumplimiento a las modificaciones que, en materia de género, se incorporaron en el Código Electoral y cuyas reglas fundamentales se desarrollan en el artículo 2 del Código Electoral (paridad y alternancia). Ello implica que a esta Autoridad Electoral no le corresponde diseñarle a las agrupaciones políticas mecanismos para lograr "encabezamientos paritarios" de las nóminas de candidaturas, dado que el legislador rechazó incluir una exigencia de ese tipo en el Código Electoral.". Posteriormente mediante resolución de la Sala Constitucional N° 16070 del 14 de octubre de 2015, se anuló la resolución N° 3671 del 13 de mayo de 2010, en las cuales se afirma que la interpretación apropiada de los artículos 2, 52 incisos ñ) y o) y el 148 del Código Electoral impone reconocer la ausencia de una obligación para los partidos políticos de aplicar la regla de la paridad en los encabezamientos es decir la "paridad horizontal" que busca lograr la igualdad a lo largo de todas las nóminas de candidaturas de elección popular.")

*(Nota de Sinalevi: Mediante resolución N° 3603-E8-2016 del 23 de mayo del 2016, el Tribunal Supremo de Elecciones interpretó oficiosamente el inciso anterior en el sentido de que "la paridad de las nóminas a candidatos a diputados **no solo obliga a los partidos a integrar cada lista provincial con un 50% de***

cada sexo (colocados en forma alterna), sino también a que esa proporción se respete en los encabezamientos de las listas provinciales que cada agrupación postule. Los partidos políticos deberán definir, en su normativa interna, los mecanismos que den cumplimiento a este régimen paritario. No obstante, en caso de que se presenten nóminas de candidatos que incumplan este requerimiento, por la razón que sea, el Registro Electoral, previo sorteo de rigor, realizará los reordenamientos que resulten necesarios en esas nóminas.")

(Nota de Sinalevi: Mediante resolución N° 1724-E8-2019 del 27 de febrero del 2019, el Tribunal Supremo de Elecciones interpretó oficiosamente este artículo en el sentido de que "1) la paridad de las nóminas de candidaturas a los puestos "plurinominales" de elección popular a nivel municipal (regidurías, concejalías de distrito y concejalías municipales de distrito) no solo obliga a los partidos a integrar cada una de esas listas con un 50% de cada sexo, colocados en forma alterna (paridad vertical con alternancia), sino también a que esa proporción se respete en los encabezamientos de las listas del mismo género pertenecientes a una misma circunscripción territorial (paridad horizontal). 2) Bajo ese escenario, la paridad horizontal deberá verificarse de la siguiente manera: a) entre los encabezamientos de las diferentes nóminas para regidores propietarios (correspondientes a una misma provincia); b) entre los primeros lugares de las diferentes nóminas para concejales de distrito (pertenecientes a un mismo cantón); y, c) entre los encabezamientos de las diferentes nóminas para concejales municipales de distrito (pertenecientes a un mismo cantón). El sexo que encabece las nóminas suplentes será el mismo de aquel que figure en el primer lugar de las respectivas nóminas propietarias. 3) Las reglas citadas no se aplicarán en los siguientes supuestos: a) los partidos cantonales, únicamente, en cuanto a las nóminas que formulen para regidores propietarios y suplentes; b) las nóminas presentadas por los partidos políticos en coalición; y, c) las nóminas que los partidos políticos presenten para las concejalías municipales de distrito que sean únicas en su cantón: distrito San Isidro de Peñas Blancas (cantón San Ramón); distrito Tucurrique (cantón Jiménez); distrito Cervantes (cantón Alvarado); y, distrito Colorado (cantón Abangares). 4) Los partidos políticos deberán definir, en su normativa interna, los mecanismos que den cumplimiento a este régimen paritario, lo que debe materializarse en un cuerpo normativo (reforma estatutaria, reglamentos o directrices, entre otros), a ser discutido y aprobado por la asamblea superior de la agrupación. 5) Las reglas citadas deben ser aprobadas antes de que se convoque la contienda y deben difundirse de manera apropiada para que los interesados en competir sepan a qué se atienen y conozcan las regulaciones que gobernarán esa contienda electoral intrapartidaria. 6) Existe una prohibición absoluta para que, una vez convocado el proceso de selección de candidatos, se modifiquen las disposiciones que lo rigen. 7) En caso de que la agrupación política no cumpla con lo aquí dispuesto y que, por cualquier motivo, los encabezamientos de sus nóminas no respeten ese régimen paritario, la Dirección General del Registro Electoral rechazará los encabezamientos presentados y, en su lugar, dispondrá por sorteo su reacomodo a fin de que las nóminas cumplan con el régimen paritario (en su dimensión horizontal) en la circunscripción territorial que corresponda; bajo el entendido de que, para la materialización de esa medida y en caso de que el reajuste así lo requiera, la distribución de las listas originalmente presentadas podría verse afectada y alterada. 8) Se dimensionan los efectos de este fallo en el sentido de que la implementación del criterio de paridad horizontal (en los términos citados) y de la consecuencia establecida en el considerando IV de esta resolución (que impone el reacomodo de las nóminas ante el incumplimiento) no serán aplicables para el proceso de inscripción de candidaturas correspondiente a las elecciones de 2020, sino hasta los comicios municipales del año 2024. 9) Las reglas sobre paridad y alternancia (vertical) relativas a las nóminas de candidaturas a puestos " uninominales " de elección popular a nivel municipal se mantienen incólumes e invariables (alcaldías, sindicaturas e intendencias, así como sus respectivas suplencias). ")"(El resaltado no es original).

4. Normas jurídicas vigentes:

El proyecto en estudio refiere la modificación del articulado del Código Electoral que se encuentra vigente y que se incluye en el cuadro anterior.

¹ Sistema Costarricense de Información Jurídica:

http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?param2=NRTC&nValor1=1&nValor2=66148&strTipM=TC. Consultada en fecha 12 de setiembre de 2019.

5. Análisis del contenido del proyecto:

Las reformas previamente efectuadas al Código Electoral, la aprobación de otras normas y el desarrollo jurisprudencial electoral y constitucional han favorecido el acceso y permanencia de las mujeres en cargos de elección popular y en puestos de decisión en la vida política y social del país.

El sistema de cuotas fue el mecanismo que posibilitó un considerable aumento de las mujeres en los puestos de representación en Costa Rica y cumplió, en su momento, con el objetivo de equilibrar las desigualdades existentes entre las mujeres y los hombres en el espacio público político del país.

Desde la aprobación de la cuota del 40% en el año 1996, que se aplicó en las elecciones del año 1998, fueron 11 mujeres las que lograron llegar al Primer Poder de República, que correspondió a un 19% y significó un aumento del 2% en relación con el periodo inmediato anterior. Para las elecciones del 2002, la participación de las mujeres alcanzó 21 puestos, para un 35% de representación de mujeres, mientras que para el año 2006, 22 mujeres llegaron a los puestos, para un representación de un 38.6%, el cual se mantuvo para la elección de 2010. Las cuotas permitieron el avance, pero no se alcanzó el 40 % como cuota mínima de participación.

A través de la aprobación de la reforma al Código Electoral a través de Ley número 8765 del 2 de setiembre de 2009, Costa Rica demostró nuevamente avances hacia la igualdad entre hombres y mujeres en el ejercicio de derechos políticos e incorpora la paridad como medida afirmativa al ordenamiento jurídico. Con la aplicación del principio de paridad y el mecanismo de alternancia se obtuvieron los siguientes resultados en las elecciones nacionales 2014: 19 diputadas: 33.3%, y en las elecciones municipales 2016: 12 alcaldesas: 14.8%.

En el año 2016 el Tribunal Supremo de Elecciones emitió la resolución número 3603-E8-2016 que ordenó la paridad horizontal y vertical para siguientes elecciones nacionales, con los que se obtuvo el siguiente resultado en las elecciones nacionales de 2018: 26 diputadas: 45.6%

Como puede observarse, con la aplicación de la paridad horizontal y vertical se han obtenido los resultados más cercanos al 50% aspirado por la legislación, en el caso de diputaciones.

La reforma planteada en el proyecto responde a varias realidades que viven las mujeres quienes participan en la militancia de base de los partidos políticos y esa participación se ha concebido históricamente y en general, como una posición de respaldo de las acciones de la dirigencia, y no como tomadoras de decisión. De ahí que, previo a las reformas mencionadas eran muy pocas las elegidas en los cargos de dirección, y pocas las que integraban las listas y luego han sido electas como diputadas y alcaldesas.

El artículo 2 del Código Electoral establece el principio de paridad la garantía del derecho a la igualdad y a la no discriminación y garantiza la representación paritaria en los cargos de elección popular, sin distinción entre los cargos uninominales o plurinominales, de la siguiente forma:

"Artículo 2. Principios de participación política por género.- La participación política de hombres y mujeres es un derecho humano reconocido en una sociedad democrática, representativa, participativa e inclusiva, al amparo de los principios de igualdad y no discriminación.

La participación se regirá por el principio de paridad que implica que todas las delegaciones, las nóminas y los demás órganos pares estarán integrados por un cincuenta por ciento (50%) de mujeres y un cincuenta por ciento (50%) de hombres, y en delegaciones, nóminas u órganos impares la diferencia entre el total de hombres y mujeres no podrá ser superior a uno.

Todas las nóminas de elección utilizarán el mecanismo de alternancia por sexo (mujer -hombre u hombre-mujer), en forma tal que dos personas del mismo sexo no puedan estar en forma consecutiva en la nómina". (El resaltado no es original).

Conforme esta norma, los partidos políticos deben tomar medidas para garantizar la aplicación de estos principios en todas las nóminas electorales. No obstante ello, mediante la interpretación oficiosa plasmada en la resolución número **1724-E8-2019** de las 15:00 horas del 27 de febrero de 2019 el Tribunal Supremo de Elecciones dispuso que no se aplicaría este principio en los puestos uninominales para las elecciones municipales a efectuarse en febrero de 2020.

Con base en las responsabilidades y competencias institucionales, la Defensoría de los Habitantes presentó una coadyuvancia a la acción de inconstitucionalidad presentada contra dicha jurisprudencia que se encuentra en trámite ante la Sala Constitucional bajo el expediente número 19-004707-0007-CO y señaló:

"(...) Con la interpretación efectuada, la resolución 1724-E8-2019 violenta el principio de igualdad y no discriminación ampliamente desarrollado anteriormente, e impide que las mujeres puedan acceder a los puestos de alcaldía en todos los casos en los que los hombres que ocupan actualmente el 85% de esos puestos, opten por reelegirse.

La interpretación distingue entre los cargos plurinominales y uninominales sin que exista para ello una base legal ya que el artículo 2 del Código Electoral no restringe, ni limita la aplicación de la paridad. Por el contrario, se trata de una norma que regula en un sentido amplio la paridad para garantizar la participación política igualitaria por sexo.

La Defensoría estima que debe aplicarse la paridad horizontal y vertical en todas las nóminas y listas que se aprueben e inscriban para las elecciones municipales, sin distinción, como se ha dispuesto en la legislación vigente y en acatamiento a lo establecido en la jurisprudencia constitucional. Con la aplicación de la paridad horizontal y vertical se logrará al menos, que las mujeres puedan ser candidatas a alcaldesas en un 50% de los cantones y tengan mayores posibilidades de liderar los gobiernos municipales, dejando atrás las cifras obtenidas con anterioridad.

Por otra parte, es fundamental señalar que la resolución 1724-E8-2019 podría violentar el principio de autonomía partidaria en razón de que impide a los partidos políticos establecer mecanismos propios para garantizar la paridad horizontal y vertical. (...)"

A partir de lo anterior, la Defensoría estima que una reforma al Código Electoral que detalle los alcances de los principios de paridad y alternancia y las obligaciones de los partidos políticos para su garantía, es pertinente y necesaria.

Esta reforma sería además, congruente con lo establecido por el Comité de Derechos Humanos en su Observación General sobre el artículo 26 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, que constituye una cláusula general de no discriminación:

"...el principio de la igualdad exige algunas veces a los Estados Partes adoptar disposiciones positivas para reducir o eliminar las condiciones que originan o facilitan que se perpetúe la discriminación prohibida por el Pacto. Por ejemplo, en un Estado en el que la situación general de un cierto sector de su población impide u obstaculiza el disfrute de los derechos humanos por parte de esa población, el Estado debería adoptar disposiciones especiales para poner remedio a esa situación. Las medidas de ese carácter pueden llegar hasta otorgar, durante un tiempo, al sector de la población de que se trate un cierto trato preferencial en cuestiones concretas en comparación con el resto de la población. Sin embargo, en cuanto son necesarias para corregir la discriminación de hecho, esas medidas son una diferenciación legítima con arreglo al Pacto".

En razón de que en la actualidad no todas las agrupaciones políticas cuentan con herramientas internas que realmente garanticen la alternancia horizontal para el acceso a los puestos de poder, resulta fundamental una reforma que exija a los partidos políticos acciones que contemplen a lo interno lo anteriormente planteado, todo esto al amparo y con el objetivo de garantizar los derechos a la participación política que tienen las mujeres.

Tal y como lo reseña el Comité de Derechos Humanos, los Estados están plenamente legitimados para aprobar las medidas afirmativas correspondientes, con el fin de materializar los derechos de participación política de las mujeres y su acceso real a los puestos de toma de decisiones.

La obligación estatal de establecer acciones afirmativas que tengan como objetivo eliminar la discriminación en la que se encuentran las mujeres debe garantizar que los puestos políticos elegibles sean ocupados por un 50% de mujeres y 50% de hombres, y requiere establecer de forma paralela acciones afirmativas que garanticen la igualdad por resultado.

Con base en lo anterior, la Defensoría considera que debe aprobarse una adición al inciso o) del artículo 52 del Código Electoral para que las agrupaciones políticas cuenten con reglas claras sobre sus obligaciones de cumplimiento de los derechos a la participación paritaria de las mujeres en todos los cargos de elección popular, sin distinción alguna.

6. Consideraciones finales.

La Defensoría estima que la reforma propuesta se ajusta a los principios constitucionales y convencionales de igualdad y no discriminación y constituye una importante herramienta para garantizar el acceso de las mujeres a los puestos uninominales y plurinominales de elección popular, por lo que debe aprobarse.

Agradecida por la deferencia consultiva,

Catalina Crespo Sancho, PhD.
Defensora de los Habitantes de la República