DEPARTAMENTO DE ESTUDIOS, REFERENCIAS SERVICIOS TÉCNICOS

AL-DEST- IJU -110-2020

INFORME DE: PROYECTO DE LEY

REFORMA AL INCISO O) DEL ARTÍCULO 52 DEL CÓDIGO ELECTORAL, LEY N° 8765 DE 19 DE AGOSTO DE 2019 PARA GARANTIZAR LA ALTERNANCIA MUJERES Y HOMBRES EN LAS NOMINAS Y LOS PUESTOS UNINOMINALES DE ELECCION POPULAR

EXPEDIENTE Nº 21.473

INFORME JURÍDICO

ELABORACIÓN
ANNETTE ZELEDON FALLAS
ASESORA PARLAMENTARIA

SUPERVICIÓN
BERNAL ARIAS RAMIREZ
JEFE DE ÁREA

REVISIÓN FINAL Y AUTORIZACIÓN
FERNANDO CAMPOS MARTÍNEZ
DIRECTOR A.I.

19 DE MAYO DE 2020

ASAMBLEA LEGISLATIVA
de la República de Costa Rica

TABLA DE CONTENIDO

I. RESUMEN DEL PROYECTO ____ *3*

II. CONSIDERACIONES DE FONDO ____ *4*

2.1. La paridad de género en materia eleccionaria ____ **4**

III. ANÁLISIS DEL ARTÍCULO ÚNICO ____ *9*

Artículo 1, que reforma inciso o) del artículo 52 del Código Electoral ____ **9**

Transitorio ____ **16**

IV. ASPECTOS DE TÉCNICA LEGISLATIVA ____ *17*

V. ASPECTO DE TRÁMITE Y PROCEDIMIENTO ____ *18*

Votación ____ 18

Delegación ____ 18

Consultas ____ 18

Obligatorias: ____ 18

Facultativas: ____ 18

VI. ANTECEDENTES ____ *19*

VII. ANEXO. Criterio de la Unidad Técnica de Género de la Asamblea Legislativa ____ *21*

ASAMBLEA LEGISLATIVA
de la República de Costa Rica

AL-DEST- IJU -110-2020
INFORME JURÍDICO[1]

REFORMA AL INCISO O) DEL ARTICULO 52 DEL CODIGO ELECTORAL LEY N° 8765 DE 19 DE AGOSTO DE 2019 PARA GARANTIZAR LA ALTERNANCIA VERTICAL Y HORIZONTAL DE MUJERES Y HOMBRES EN LA ESTRUCTURA PARTIDARIA Y LAS NOMINAS Y LOS PUESTOS UNINOMINALES DE ELECCION POPULAR

EXPEDIENTE Nº 21473

I. RESUMEN DEL PROYECTO

El presente proyecto de ley introduce varios cambios al Código Electoral, con el objetivo fundamental de propiciar un paso más allá de la paridad de género en las nominaciones que se realizan a lo interno de los partidos políticos de cara a los procesos electorales. Además, busca garantizar la alternancia vertical y horizontal de las mujeres y hombres en las estructuras partidarias y las nóminas electorales y que estas se conserven aún en las elecciones de puestos uninominales que sean de elección popular.

Según se señala en la Exposición de Motivos, si bien es cierto la representación femenina ha venido aumentando en los últimos procesos electorales, como por ejemplo en el actual periodo constitucional, veintiséis mujeres ocupan una curul legislativa, lo cual representa un 45.6% del total de los miembros de la Asamblea Legislativa.

De conformidad con lo indicado en la iniciativa de ley, este proyecto se sustenta en el importante papel que juegan las mujeres durante el desarrollo de las campañas electorales y la realidad de que esto no se ve reflejado en los puestos que ellas ocupan de toma de decisiones en las diferentes estructuras gubernamentales.

Además, se señala en la justificación que: *"Dos acontecimientos recientes han evidenciado la necesidad de precisar de mejor manera la normativa en el Código Electoral. Por una parte, la resolución del Tribunal Supremo de Elecciones (TSE) que impide la alternancia horizontal en el caso de puestos uninominales (Sic) como las Alcaldías a pesar de que constata que "los partidos políticos insisten en impulsar los encabezamientos femeninos -con mayor frecuencia- para los cargos de suplencia o en aquellos cuyo ejercicio sea gratuito" y la postergación de la alternancia en los puestos plurinominales para el año 2024. Por otra parte, la*

[1] Elaborado por ***Annette Zeledón Fallas***, Asesora. Supervisado por, ***Bernal Arias Ramírez***, Jefe de Área Jurídico-Social. Revisión final y autorización por ***Fernando Campos Martínez***, Director, Departamento de Servicios Técnicos.

resistencia de determinados partidos políticos a adoptar resoluciones permanentes o transitorias en sus Estatutos que favorezcan esa alternancia horizontal condujo a que en las elecciones municipales de 2016 en sólo un 12% de las Alcaldías resultó electa una mujer y lo que probablemente tenga como resultado que de no corregirse la situación, se mantenga la sub representación femenina en las elecciones de 2020.

Atendiendo a esta situación es que se presenta a la consideración de las señoras diputadas y los señores diputados una reforma puntual al inciso o) del Artículo 52 del Código Electoral, con el fin de que se garantice que el principio de paridad horizontal tenga plena vigencia para todas las nóminas, es decir tanto para las plurinominales como las uninominales, de las papeletas para puestos de elección popular y también este principio se introduzca en los órganos legales de las estructuras partidarias."

Tal como se observa, es claro y específico el objetivo de esta iniciativa de ley, la que además pretende mantener vigente el Principio de Autorregulación Partidaria, de tal forma que se pretende que los mecanismos que garanticen la vigencia de la alternancia horizontal en las nóminas de elección por formula de mayoría y no por representación proporcional, sea potestad de los diferentes partidos políticos y sus regulaciones internas.

II. CONSIDERACIONES DE FONDO[2]

2.1. La paridad de género en materia eleccionaria

La legislación de nuestro país en materia electoral fue actualizada con la aprobación el 11 de agosto de 2009 de la reforma integral del Código Electoral, Ley Nº 8765 , que vino a sustituir el vetusto Código Electoral, ley derogada N° 1536 de 10 de diciembre de 1952.

En este nuevo instrumento legal incorporó por primera vez el principio de paridad de género, dándole así una nueva conformación a los órganos y a la proporción de las candidaturas de elección popular.

En la codificación anterior, no existía una incorporación expresa de este tipo de acciones afirmativas, ni ningún enunciado referente a la igualdad de género; por lo que el único asidero legal con el que se contaba era el artículo 33 de la Constitución Política, en el que se consagra el Principio de Igualdad, así como una serie de instrumentos internacionales, suscritos por Costa Rica, en donde la implementación de este tipo de acciones son de carácter vinculante, entre las cuales es importante

[2] Para los efectos de este informe se toma como insumo lo analizado por este Departamento para el expediente 19010, el cual ha sido archivado por vencimiento del plazo cuatrienal.

señalar la Convención de Naciones Unidas para la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer (CEDAW) y su Protocolo Facultativo, junto con otros instrumentos jurídicos internacionales, ratificados por el Estado costarricense.

Además, es importante señalar la Ley de Promoción de la Igualdad Social de la Mujer, de 26 de marzo de 1990, la cual marca el inicio de una serie de reivindicaciones en políticas de inclusión y no discriminación por género, en donde se refuerza el carácter igualitario de hombres y mujeres en la participación política.

Estas normativas nacionales e internacionales son antecedentes jurídicos de una serie de reformas legales que han venido a contribuir en el cierre de brechas existentes en la participación política de hombres y mujeres en nuestro país.

Como se ha señalado, el tema de la paridad de género en materia político electoral se introdujo en Costa Rica en el 2009. Precisamente el artículo 2 de la Ley N° 8765 señala:

> *"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***."**

Esta disposición es concordante con lo dispuesto en la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, Ley N° 6968 de fecha 02 de octubre de 1984, en la que se establece como obligación el facilitar el acceso a la actividad política a las mujeres:

> *"Los Estados Partes tomarán todas las medidas apropiadas para eliminar la discriminación contra la mujer en la vida política y pública del país y, en particular, garantizando, en igualdad de condiciones con los hombres el derecho a:*
> *a) Votar en todas las elecciones y referéndums públicos y ser elegibles para todos los organismos cuyos miembros sean objeto de elecciones públicas;*
> *b) Participar en la formulación de las políticas gubernamentales y en la ejecución de éstas, y ocupar cargos públicos y ejercer todas las funciones públicas en todos los planos gubernamentales;*
> *c) Participar en organizaciones y asociaciones no gubernamentales que se ocupen de la vida pública y política del país."*

Es sin duda un remedio a la tradicional desventaja que tienen las mujeres para participar en procesos de elección popular, terreno en el que se presentan múltiples dificultades para su acceso a puestos políticos, de suerte que propone la inclusión de normas de discriminación positiva que de alguna manera neutralicen tal desventaja. ONU-Mujeres lo señala de esta manera:

> *"Como señala la resolución sobre la participación de la mujer en la política aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en 2011, "las mujeres siguen estando marginadas en gran medida de la esfera política en todo el mundo, a menudo como resultado de leyes, prácticas, actitudes y estereotipos de género discriminatorios, bajos niveles de educación, falta de acceso a servicios de atención sanitaria, y debido a que la pobreza las afecta de manera desproporcionada"*[3]

Con respecto a la aplicación de las normas paritarias, la Sala Constitucional en el **Voto N° 09582-2008,** se establece que no basta con solo hacer normas referentes a la equidad de género de cara a las elecciones populares, sino que estas normas deben obtener la eficacia y el resultado previsto.

No cabe duda que las reformas aprobadas en el año 2009 tenían un fin claro, la intención de que todos los puestos de decisión, definidos por elección popular, estuvieran conformados en forma paritaria, por lo que se estableció que los primeros lugares de las nóminas que establecerían los partidos políticos debían de seguir ese mismo criterio, cumpliendo la paridad en la totalidad de los puestos en forma horizontal y vertical.

Sin embargo, esta redacción no fue del todo clara y permitió que, mediante interpretaciones, los partidos no inscribieran paritariamente las candidaturas propietarias a alcaldía, sindicaturas e intendencias y no cumplieran la paridad en los resultados finales de las elecciones 2010. De igual forma, persistieron las interpretaciones que permitieron a los partidos políticos elegir candidaturas, en su mayoría de hombres, en los primeros lugares para diputaciones en el año 2013, de cara a las elecciones del año 2014.

En el mencionado voto **09582-2008**, la Sala Constitucional se refiere al respecto de las elecciones paritarias, en los siguientes términos:

> *En el presente caso no se trata de determinar que la normativa cumpla o no simplemente con el 40% de participación femenina dentro de "puestos elegibles", ni que deba establecerse en puestos "más elegibles" como indica el Tribunal Supremo de Elecciones, pues eso sería garantizar únicamente su participación y admitir cualquier desigualdad de trato en la elección, ya que*

[3] http://www.unwomen.org/es/what-we-do/leadership-and-political-participation#sthash.LnkSc2Y1.dpuf

indudablemente el orden que se ocupe en la lista, no sólo refleja la voluntad de los partidarios, sino también las posibilidades de ser electo. De modo que, en ese proceso, también debe ser garantizado el principio de igualdad. Existen mecanismos por los cuales los partidos políticos pueden optar por la determinación de los puestos de elección popular garantizando la participación femenina, sin que tenga que acudirse a medios que perjudiquen en algún estadio procesal la igualdad de trato por la imposición de cargas mayores, y siempre debe optarse por el medio menos lesivo de los derechos fundamentales. Ejemplo claro de ello es que las normas cuestionadas ya fueron derogadas por el partido y la situación acusada ya ha sido reestablecida garantizando a las mujeres no sólo el acceso a los cargos públicos, sino también respetando los votos reales que obtuvieron en las elecciones dentro de la lista de elegibles.

También hay que considerar que 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). Y dicho por el TSE "*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 TSE de 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."

Acto seguido, mediante resolución N° 3603-E8-2016, del 23 de mayo del 2016, el Tribunal Supremo de Elecciones interpretó oficiosamente el artículo 2 del Código Electoral –paridad- 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. Y añadió que 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."

Finalmente, mediante resolución N° 1724-E8-2019 del 27 de febrero del 2019, el Tribunal Supremo de Elecciones interpretó el artículo 2 del Código Electoral de modo oficioso en el sentido 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 intraparidaria.*
>
> ***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, si se observa, buena parte de las Resoluciones, tanto del TSE como de la Sala Constitucional, vienen a llenar el vacío interpretativo referente a los incisos y artículos que se pretenden modificar en este Informe. Sin embargo, veremos de seguido si el cambio normativo pretendido se ajusta a las muy recientes interpretaciones electorales.*

Tal como se puede observar el desarrollo de la participación de las mujeres en nuestro país ha tenido un importante avance y el reto al que se enfrentan las nuevas generaciones es precisamente cerrar las brechas que aún existen en algunas áreas de las elecciones populares, como es el caso de los puestos uninominales como lo son las alcaldías, por ejemplo.

III. ANÁLISIS DEL ARTÍCULO ÚNICO

Artículo 1, que reforma inciso o) del artículo 52 del Código Electoral

Esta asesoría pretende realizar el respectivo análisis de la reforma propuesta, para lo cual incorporaremos de seguido un cuadro comparativo entre el inciso actual del Código Electoral y la propuesta de nueva redacción del inciso o) del artículo 52. Se resalta con *letra negrita* lo que se pretende incluir respecto de la norma actual:

TEXTO VIGENTE	TEXTO PROPUESTO
ARTÍCULO 52.- Estatuto de los partidos políticos El estatuto de los partidos constituye su ordenamiento fundamental interno y deberá contener al menos lo siguiente: **(…)** **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	**ARTÍCULO 52.- Estatuto de los partidos políticos** El estatuto de los partidos constituye su ordenamiento fundamental interno y deberá contener al menos lo siguiente: (…) **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**

de elección popular, y el mecanismo de alternancia de hombres y mujeres en las nóminas de elección.	**uninominales** de elección popular, y el mecanismo de alternancia **vertical y horizontal** de mujeres y hombres **en los organismos del partido y** en las nóminas **y los puestos uninominales** de elección **popular.**

En el cuadro comparativo anterior, como puede apreciarse con facilidad, la diferencia entre la norma actual y la propuesta es muy específica, se incluye expresamente el termino de ***"puestos uninominales ".*** Además, se hace referencia a los mecanismos de alternancia ***"vertical y horizontal",*** dentro de "***los organismos partidarios"*** y como ya se ha señalado en los ***"puestos uninominales de elección popular"***.

La reforma parte de una confusión explicita que la Ciencia Política ha estudiado en abundancia; una cuestión es la circunscripción electoral uninominal, que sería un distrito electoral donde se elige un representante de entre todas las opciones posibles, y otra distinta es la fórmula o método para elegir un puesto de elección popular que requiere mayoría relativa de votos. Es decir, nuestro sistema, el Código de 2009 asume dos modelos, uno que es el de **representación proporcional** o RP como se conoce en la doctrina, y otro, son aquellos puestos que se eligen en papeletas con el método de **mayoría relativa, como sería el Alcalde, el Intendente, el Síndico.** En efecto, **la mayoría relativa** es el tipo de votación que tiene por **principio** elegir a quien tenga el mayor número de votos emitidos, aún sea la diferencia de un voto.

No sea que por esta confusión se esté introduciendo en el Código Electoral las circunscripciones uninominales, pues creemos esa no es la intención de la iniciativa de ley. Las circunscripciones, refiriéndonos a este tema, pueden ser plurinominales, binominales o uninominales. Véase que es una materia distinta a lo que se quiere legislar.

Dicho lo anterior, la redacción, en opinión de esta asesoría debería indicar lo siguiente:

> **ARTÍCULO 52.- Estatuto de los partidos políticos**
> El estatuto de los partidos constituye su ordenamiento fundamental interno y deberá contener al menos lo siguiente:
> (…)
> **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 de elección popular; **para ello se aplicará** el mecanismo de alternancia **vertical y horizontal** de mujeres y hombres **en los organismos del partido y** en las nóminas **y los puestos de elección popular, indistintamente que se emplee el método de representación proporcional o de mayoría relativa.**

Ahora bien, aun bajo esta nueva redacción, evidentemente más técnica, tenemos una disyuntiva, por ejemplo, supongamos el caso del Alcalde, es un puesto, donde

se elegiría un hombre o una mujer indefectiblemente en cada uno de los 82 cantones de la República. ¿Cómo se garantiza que quede un hombre y luego una mujer, o viceversa, esto sería posible por alternancia del período constitucional. Si en la elección recién pasada de febrero de 2020 se eligió a un hombre en X Cantón, para la próxima elección municipal del 2024 todas los partidos políticos que inscriban candidaturas para ese puesto, en ese Cantón, tendrían que nominar obligatoriamente mujeres, ninguno podría nominar hombres. De esa forma quedaría electa sin duda una mujer, y así sucesivamente en alternancia. Sin embargo, la reforma lo deja entrever pero no lo deja en claro, de modo que se sugiere una nueva redacción para que no se den interpretaciones ulteriores.

Evidentemente lo que se pretende es dar vida a los principios de igualdad, no discriminación y paridad en todas las estructuras, sean partidarias o en de elección popular. Y con ello dar cuerpo a la Política de Igualdad y Equidad de Género y su correspondiente Plan de Acción. Dada la reforma a la legislación por añadidura vendría obligatoriamente la adaptación de los mismos principios a los estatutos partidarios.

Esta asesoría encuentra que los aspectos afirmativos planteados en esta iniciativa son fundamentales, sin embargo, también hay que ver este tema a la luz del principio de autodeterminación partidaria (art. 98 de la Constitución[4]). A nuestro juicio dicho principio, dada la abundante jurisprudencia electoral (TSE) y constitucional (Sala Constitucional) cede ante la paridad de género, es decir, la igualdad. En otras palabras, no aplicaría la autodeterminación partidaria en estos aspectos medulares de avance de la participación política de las mujeres en nuestro país.

Es importante agregar que en la ejecución o eficacia de la redacción propuesta es competencia del Tribunal Supremo de Elecciones, como el ente definidor, ser garante del cumplimiento que hagan los partidos en relación con el mecanismo de la paridad horizontal, la alternancia para todo tipo de método y elección.

Indiscutiblemente la propuesta es concordante con los compromisos internacionales que ha suscrito nuestro país desde hace bastante tiempo, como ejemplo, la Convención sobre los Derechos Políticos de la Mujer, Ley N°3877, de 16 de mayo de 1967, avalado por nuestra Asamblea Legislativa, en donde su artículo 3, señala:

[4] **ARTÍCULO 98.-** Los ciudadanos tendrán el derecho de agruparse en partidos para intervenir en la política nacional, siempre que los partidos se comprometan en sus programas a respetar el orden constitucional de la República.
Los partidos políticos expresarán el pluralismo político, concurrirán a la formación y manifestación de la voluntad popular y serán instrumentos fundamentales para la participación política. Su creación y el ejercicio de su actividad serán libres dentro del respeto a la Constitución y la ley. Su estructura interna y funcionamiento deberán ser democráticos.

"Las mujeres serán elegibles para todos los organismos públicos electivos establecidos por la legislación nacional, en condiciones de igualdad con los hombres, sin discriminación alguna."[5]

Cabe recordar que la Sala Constitucional, en reiteradas oportunidades se ha pronunciado sobre la viabilidad, de cara al Derecho de la Constitución, de establecer discriminaciones positivas, veamos:

"De allí que tanto a nivel internacional como nacional existan regulaciones específicas tendentes a abolir determinadas formas de discriminación, aun cuando deberían serlo en virtud del principio general de igualdad. Pero tanto la Comunidad Internacional como los legisladores nacionales han considerado que, en determinados casos -como el de la mujer- se hacen necesarios instrumentos más específicos para lograr una igualdad real entre las oportunidades -de diferente índole- que socialmente se les dan a determinadas colectividades. Así, en el caso específico de la mujer, dada la discriminación que históricamente ha sufrido y el peso cultural que esto implica, se ha hecho necesaria la promulgación de normas internacionales y nacionales para reforzar el principio de igualdad y lograr que tal principio llegue a ser una realidad, de modo que haya igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres, en especial en cuanto al acceso a los cargos públicos de decisión política se refiere. … Precisamente, la existencia de regulaciones en concreto para erradicar la discriminación contra la mujer hace patente que ello es un problema real y de tal magnitud que obliga a establecer regulaciones específicas, ya que las generales son insuficientes, aun cuando, en definitiva, aquéllas no son más que una derivación y explicitación del contenido de las últimas.

*Es por ello que, la Sala ha señalado que en tratándose de la discriminación contra la mujer, el análisis debe plantearse desde otra perspectiva, dado lo sutil que muchas veces resulta tal violación al principio de igualdad y al hecho de que, en no pocas ocasiones, forma parte del status quo socialmente aceptado. De ambas normas, este Tribunal ha reiterado, que es fácilmente deducible que a la mujer no se le da igualdad de oportunidades que, a los hombres para acceder a los cargos públicos, y que dicha discriminación sólo será superada dándole una protección y participación de forma imperativa a la mujer en los puestos de decisión política, en el tanto en que en los órganos administrativos colegiados se nombre un número representativo de mujeres. Para contrarrestar precisamente la discriminación tangible que sufre la mujer, el Ordenamiento Jurídico le da una protección especial y obliga a la Administración a nombrar un número razonable de mujeres en los puestos públicos, pues, de otra manera, no obstante, la capacidad y formación profesional de la mujer, su acceso a dichos cargos sería mucho más difíci*l."[6]

[5] Convención sobre los Derechos Políticos de la Mujer, Ley N°3877 de 16 de mayo de 1967, artículo 3.

[6] Sala Constitucional, Sentencia N° 9582-2008.

Si bien es cierto, nuestra legislación desde hace mucho tiempo, con la incorporación de reformas al Código Electoral, ha establecido la necesidad de una adecuada participación de las mujeres en los puestos de elección popular, dotar de una nueva redacción al actual inciso o), del artículo 52 en análisis, es clave en el avance y efecto realidad de la incorporación de la mujer a los puestos de decisión política. Con el cambio y debido ajuste de redacción, considera esta asesoría, se eliminarían las diferentes interpretaciones, pues quedaría la norma más blindada, de modo que rinda los frutos que se esperan.

Valga aquí retomar aspectos que ya adelantamos en la parte de análisis de fondo, relativos a las resoluciones que ha ido adoptando el Tribunal Supremo de Elecciones, organismo que ha emitido tres resoluciones, las más significativas sobre este respecto, las de los años 2010, 2016 y 2019.[7]

> *Mediante la 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."*

Tal como se puede observar, si bien es cierto la Resolución del Tribunal reconoce la reforma planteada en la norma, y la necesidad que se establezca los mecanismos de paridad y alternancia, sostiene que no es a ese Tribunal a quien le corresponde llevarlos a cabo o definirlos, sino que es materia interna de las agrupaciones políticas, incerteza que generó la no aplicación de la normativa, tal como se había dispuesto. Posteriormente la Sala Constitucional en su Sentencia N° 16070, del 14 de octubre de 2015, viene a anular lo la resolución N° 3671 del 13 de mayo de 2010 del TSE, en donde se desconoce la obligación por parte de los partidos políticos en referencia a lo establecido en este inciso.

---

[7] Información tomada de la página de la Procuraduría General de la Republica, SINALEVI. http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_articulo.aspx?param1=NRA&nValor1=1&nValor2=66148&nValor3=115582&nValor4=-1&nValor5=53&nValor6=27/02/2019&strTipM=F

De esta forma, la Sala Constitucional resolvió declarar con lugar una acción de inconstitucionalidad promovida por Haydée María Hernández, y Maureen Clarke Clarke, contra el criterio interpretativo del Tribunal Supremo de Elecciones, del artículo 52 inciso o) del Código Electoral, relacionado con la paridad de género en los puestos de elección popular.

En esa Sentencia la Sala señaló que el sistema de paridad utilizado en las listas en los puestos de elección popular, es el de la "alternancia" entre hombre-mujer o mujer–hombre; no obstante la Sala, en aplicación de los Convenios Internacionales de Derechos Humanos suscritos en el país, en materia de género y ejercicio equitativo de los derechos políticos, estima que la normativa vigente, debe interpretarse en el sentido de permitir la "paridad horizontal", que posibilita iniciar el encabezamiento de las listas de puestos de elección popular con mujeres y hombres en forma intercalada, sistema que se estima brinda mayores oportunidades de acceso a las mujeres, que el sistema de alternancia vertical, que viene siendo el utilizado.

Posterior a este voto de la Sala Constitucional, el Tribunal Supremo de Elecciones emitió una nueva *resolución, la N° 3603-E8-2016, del 23 de mayo del 2016, en donde señala:*

> *"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."*

Con ambas resoluciones y el voto de la Sala Constitucional el panorama de las políticas de paridad y alternancia quedaba aún más claras; sin embargo, no se logró la verdadera aplicación de las mismas en las recién pasadas elecciones, en especial en materia municipal, situación que conlleva una nueva Resolución del TSE, N° 1724-E8-2019 del 27 de febrero del 2019. En ella establece lo referente a paliar la situación, no obstante, sin una clara explicación de carácter jurídico, se incorpora un dimensionamiento transitorio, que retrasa la obligatoriedad de la norma hasta las elecciones del 2024, lo que no encuentra justificación en la propia resolución. Véase lo que indica:

> *Interpretó oficiosamente este artículo 52, 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). "*

En razón de lo manifestado esta asesoría considera que la propuesta del Expediente N° 21473 que afecta el inciso o) del artículo 52 del Código Electoral es conforme a derecho, siempre que se hagan los ajustes técnicos recomendados líneas arriba, puesto que deja en claro lo que apunta la normativa convencional y la jurisprudencia constitucional y electoral. Y, por lo demás, el transitorio incluido en la iniciativa de ley, establece un plazo claro y definido para la entrada en vigencia de esta reforma, de modo que se considera un asunto de la liberalidad de la voluntad legislativa.

Además, esta asesoría considera importante lo señalado en el Anexo a este Informe, que es el aporte dado por la Unidad Técnica de Género de la Asamblea Legislativa, en donde se hace referencia cronológica sobre el desarrollo de la participación política de las mujeres y el fundamento jurídico sobre la alternancia vertical y horizontal en los diferentes puestos de elección.

Transitorio

El proyecto de ley contiene una norma transitoria en la que se regula el período de tiempo con el que contarán los partidos políticos para modificar sus estatutos, de forma que cumplan con las regulaciones incorporadas al inciso o) del numeral 52 del C.E. Obsérvese lo que indica:

TRANSITORIO ÚNICO-

Los partidos inscritos a nivel nacional y local, tendrán un plazo de hasta dos meses calendario a partir de la publicación de esta ley para hacer la respectiva reforma de sus Estatutos. El incumplimiento de esta obligación en el plazo indicado tendrá como consecuencia la suspensión de la inscripción del partido hasta que realice la reforma, que se establece en esta ley.

Para estos efectos, la norma transitoria inquiere dos meses, una vez se ponga en vigor la ley, rango que esta asesoría considera corto en virtud que ello requiere la convocatoria de las Asamblea partidarias de máxima jerarquía.

Ya hemos incluido en otros Informes que las normas transitorias deben obedecer a situaciones en que su aplicación las haga necesarias y realistas, y estas deben contener preceptos que regulen en forma provisional situaciones jurídicas que vengan a facilitar o posibilitar la aplicación definitiva de la ley que se esté aprobando.

[8] No cabe duda que la norma transitoria sub examine es necesaria pero con dos aspectos que no acoplan bien, el corto plazo a que nos hemos referido y concomitante sanción por incumplimiento.

Adicionalmente esta norma transitoria requiere mayor precisión, en virtud que no colisione con actos electorales que se estén desarrollando en nuestro país al momento en que sea sancionada y publicada la eventual ley. Ciertamente, con respecto a estas posibles colisiones, dentro del cronograma de procesos electorales continuos de nuestro país, frente a la reforma de la ley electoral, esta asesoría advierte sobre el contenido del párrafo segundo del artículo 97 de la Constitución Política, el cual indica:

> *"Dentro de los seis meses anteriores y los cuatro posteriores a la celebración de una elección popular, la Asamblea Legislativa no podrá, sin embargo, convertir en leyes los proyectos sobre dichas materias respecto de los cuales el Tribunal Supremo de Elecciones se hubiese manifestado en desacuerdo."*

Es importante también señalar que el cronograma y calendario electoral, tanto para partidos políticos, como para el organismo electoral, se encuentra casi siempre en marcha por procesos eleccionarios para elegir autoridades a los que se suman consultivos –si los hubiere- lo que significa una constante actividad de organización, casi que de carácter célere y permanente, de tal forma que un plazo de únicamente dos meses, podría tornarse insuficiente para lograr la incorporación efectiva de los cambios necesarios y darle eficacia a esta nueva normativa.

Por último, esta asesoría considera que la sanción por el incumplimiento de lo establecido en esta reforma, no se refiere a materia transitoria, sino por el contrario, la sanción que se le impone a los partidos políticos incumplientes es parte sustantiva del proyecto de ley, por lo que debería consignarse dentro del articulado de la misma.

IV. ASPECTOS DE TÉCNICA LEGISLATIVA

Con el fin de darle una mejor Técnica Legislativa al proyecto de ley se hacen las siguientes recomendaciones:

Artículo 1, que reforma el inciso o)
Por referirse este expediente a un solo artículo, se recomienda cambiar el término de ***"Artículo 1.-"*** por la referencia correcta de ***"Artículo Único".***

[8] Fernando Sáinz M. y Juan Carlos da Silva. Propuesta de Directrices para Mejorar la Calidad de las Leyes. Parlamento Vasco, 1989.

Adicionalmente, desde el punto de vista de buena técnica jurídica, se recomienda que la propuesta incluya la totalidad del texto del inciso que se modifica.[9]

V. ASPECTO DE TRÁMITE Y PROCEDIMIENTO

Votación

El presente proyecto de ley requiere para su aprobación de mayoría absoluta, sin embargo, por requerir de consulta obligatoria al Tribunal Supremo de Elecciones, en caso en que la Asamblea Legislativa disponga apartarse del criterio del TSE, se requerirá para su aprobación del voto de dos tercios del total de los miembros de la Asamblea Legislativa. Además, se deberá atener la Asamblea a lo establecido en el párrafo segundo del artículo 97 de la Constitución Política.

Delegación

La iniciativa no podrá ser delegada en una Comisión con Potestad Legislativa Plena, por así estar señalado en una de las excepciones del artículo 124 de la Constitución Política.

Consultas

Obligatorias:

- De conformidad con el artículo 97 de la Constitución Política, este proyecto debe ser consultado al Tribunal Supremo de Elecciones.
- Instituto Nacional de las Mujeres, INAMU

Facultativas:

- Procuraduría General de la República
- Partidos Políticos debidamente inscritos ante el TSE

[9] "Las modificaciones a otras leyes deben hacerse de modo expreso y dejar claramente establecido como queda la nueva regla; por ello es recomendable repetir el texto de la norma …" MUÑOZ QUESADA (Hugo Alfonso) y HABA (Pedro Enrique), Elementos de Técnica Legislativa, Prodel, 1996, p. 128.

VI. ANTECEDENTES

Poder Legislativo

Constitución y leyes:

- ✓ Constitución Política de la República de Costa Rica
- ✓ Convención Sobre La Eliminación De Todas Las Formas De Discriminación Contra La Mujer, Ley N° 6968 de 2 de octubre de 1984.
- ✓ Convención sobre los Derechos Políticos de la Mujer, Ley N°3877 de 16 de mayo de 1967.
- ✓ Código Electoral, Ley Nº 8765 de 19 de agosto de 2009.

Departamento de Servicios Técnicos

- ✓ Informe al Expediente Legislativo 19010

Poder Judicial

Sala Constitucional

- ✓ Voto Nº 9582-2008 de las catorce horas y catorce minutos del once de junio del dos mil ocho.
- ✓ Voto Nº 00429 de las catorce horas y catorce minutos del 26 de enero de 1998.
- ✓ Voto Nº 3950-2012 de las dieciséis horas y treinta minutos del veintiuno de marzo del dos mil doce.

Tribunal Supremo de Elecciones

- ✓ Resolución TSE *N° 3671 del 13 de mayo de 2010*.
- ✓ Resolución TSE *N° 3603-E8-2016 del 23 de mayo del 2016*.
- ✓ Resolución TSE *N° 1724-E8-2019 del 27 de febrero del 2019*.
- ✓ Resolución TSE N° 1677, del 23 de febrero de 2012.

Consulta bibliográfica:

- ✓ MUÑOZ QUESADA (Hugo Alfonso) y HABA (Pedro Enrique), Elementos de Técnica Legislativa, Prodel, 1996.
- ✓ SÁINZ M, Fernando. y DA SILVA, Juan Carlos. Propuesta de Directrices para Mejorar la Calidad de las Leyes. Parlamento Vasco, 1989.

- ✓ SOBRADO, Luis Antonio. La financiación de los partidos políticos en Costa Rica, en Financiamiento de los Partidos Políticos en América Latina.

Portales Internet:

- ✓ Información tomada de la página de la Procuraduría General de la Republica, SINALEVI. http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_articulo.aspx?param1=NRA&nValor1=1&nValor2=66148&nValor3=115582&nValor4=-1&nValor5=53&nValor6=27/02/2019&strTipM=F

Elaborado por: azf
/*lsch//19-5-2020
c. archivo

VII. ANEXO. Criterio de la Unidad Técnica de Género de la Asamblea Legislativa

Con el fin de ampliar los criterios emitidos en este informe, esta asesoría ha considerado importante incluir la respuesta de la consulta realizada a la Unidad Técnica de Género de la Asamblea Legislativa, misma que se copia de seguido:

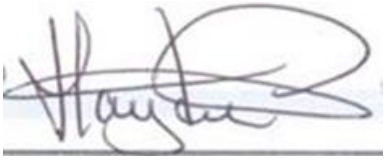
4 de agosto 2019
AL-UIEG-OFI-0064-2019

Señoras diputadas y señores diputados
Comisión Permanente Especial de la Mujer
SM

Señoras diputadas y señores diputados

Conforme al correo recibido el día 3 de setiembre del 2019 en el cual solicita el criterio de la Unidad Técnica de Igualdad y Equidad de Género sobre el proyecto de ley: Expediente N° 21.473 “REFORMA AL INCISO O) DEL ARTICULO 52 DEL CODIGO 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 NOMINAS Y LOS PUESTOS UNINOMINALES DE ELECCION POPULAR” me permito adjuntar criterio solicitado.

Con muestras de consideración y a las ordenes



Licda Haydeé Hernández Pérez
Jefa
Unidad Técnica de Igualdad y Equidad de Género
Asamblea Legislativa.

ASUNTO: Criterio de la Unidad Técnica de Igualdad y Equidad de Género de la Asamblea Legislativa (UTIEG)

TEMA: Criterio sobre el proyecto de ley: Expediente N° 21.473 “REFORMA AL INCISO O) DEL ARTICULO 52 DEL CODIGO 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 NOMINAS Y LOS PUESTOS UNINOMINALES DE ELECCION POPULAR**”**

Considerandos

1-El Código Electoral vigente define en el artículo a 2, los principios generales que deben respetar y cumplir los partidos políticos para el respeto del derecho humano a la participación política de los hombres y las mujeres al amparo de los principios de igualdad y no discriminación “ *A**rtículo 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. … "*

2- Este artículo 2 también define claramente lo que en Costa Rica se debe entender por paridad, haciendo la diferencia entre órganos, nóminas o delegaciones pares e impares. “*Artículo 2 Principios de participación política por género … 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”.*

3- En el último párrafo del art 2 establece que la paridad (horizontal y vertical) debe cumplirse en delegaciones, nóminas u órganos pares e impares y la obligatoriedad de cumplir alternabilidad en todas las nóminas de elección . “*Artículo 2 Principios de participación política por género*

…

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."

4- Cuáles son las Nóminas que utilizan los partidos políticos?

-Nóminas de elección popular: Candidaturas para diputaciones, regidurías, alcaldías, sindicaturas, intendencias y sus respectivas suplencias según normativa electoral y el Estatuto

-Nóminas de elección en procesos internos: papeletas para la integración del Comités ejecutivos, secretarías, comisiones, representantes al Directorio Nacional por provincia y puestos nacionales, papeletas de elección de delegados a los

órganos internos - distritales (por estatuto si así lo establecen), cantonales, provinciales, nacionales), Fiscalía y tribunales

Las nóminas son tanto para elecciones uninominales como para elecciones plurinominales. El Código no hace ninguna diferencia en estas nominas son todas (uninominales y plurinominales)

5-EL artículo 52 inciso p) del Código Electoral establece donde es la obligatorio cumplir la paridad vertical y horizontal con alternancia estipulando que debe ser en :

a- la estructura partidaria,
b- la totalidad (paridad horizontal SCV 16070-2015) y vertical
c- en cada una de las nóminas de elección. (Todas uninominales y plurinominales)

6-Existe también en el último párrafo del artículo Art. 148 del Código Electoral e una sanción a los partidos políticos que no cumplieran con los principios de paridad y alternabilidad en las nóminas de elección popular. "*Art 148… La Dirección General del Registro electoral no inscribirá las nóminas de Elección popular por provincia, cantón y distrito de los partidos políticos, que incumplan la participación paritaria y alterna."*

7-De igual forma existe una normativa y una línea jurisprudencial tanto del TSE como de la Sala Constitucional que han establecido la sujeción que poseen los partidos políticos en su actuar al ordenamiento jurídico nacional. Entre esta normativa tenemos:

a. Código Electoral, artículo 12 inciso f*) "Vigilar los procesos internos de los partidos políticos para la designación de los integrantes de sus órganos, delegados a las asambleas y de los candidatos a puestos de elección popular, con el fin de que se sujeten al ordenamiento jurídico electoral y al principio democrático".*

b. Código Electoral, artículo 50" Los *partidos políticos se regirán por la Constitución Política, este Código, sus estatutos, sus cartas ideológicas y cualesquiera otros documentos libremente acordados por ellos en virtud del principio de autorregulación. En su organización y actividad, los partidos políticos deberán regirse por sus propios estatutos, siempre que se respete el ordenamiento jurídico, los principios de igualdad, de libre participación de los miembros y demás fundamentos democráticos. El cumplimiento de estos principios será vigilado por el TSE y lo resuelto por este en esas materias será de acatamiento obligatorio para los partidos políticos".*

c. EL artículo 143, es la norma legal que establece el Código Electoral sobre el orden de los distritos, cantones y provincias del país y es el orden se debe aplicar en para los procesos electorales. Este artículo expresa: “La División territorial administrativa se aplicará al proceso electoral… Deberá enumerar detalladamente provincias, cantones, distritos, caseríos o poblados, empleando para su numeración el orden de las leyes y los decretos que los han creado.” Esta norma electoral (art 143 del Código), estipula el orden electoral y número que posee cada distrito, cantón y cada provincia indispensable para la aplicación del mecanismo de alternancia.

d. Por seguridad jurídica electoral, existe en Costa Rica una ley vigente (Ley 6068) que estipula: “Artículo 1º.- Declárase invariable la División Territorial Administrativa de la República, durante los catorce meses anteriores a todas las elecciones nacionales de Presidente y Vicepresidentes…”. Esta normativa electoral es de acatamiento obligatorio para los partidos políticos y debe acatarse cuando se establezcan la forma en que se implementa la paridad horizontal mediante el mecanismo de alternancia.

e. Aunado a lo anterior el Decreto del Tribunal Supremo de Elecciones sobre la División territorial Electoral emitida en el año 2015, establece el número de cada provincia, cada cantón y cada distrito según el ordenamiento territorial nacional vigente: (la provincia 1 es San José , provincia 2 es Alajuela, provincia 3 Cartago, provincia 4 Heredia, provincia 5 Guanacaste, provincia 6 Puntarenas y provincia 7 Limón; además de la respectiva numeración cantonal y distrital (EL TRIBUNAL SUPREMO DE ELECCIONES, Decreto n. º 09-2015 publicado en La Gaceta n. º 41 de 28 de febrero de 2015.”

8-La amplia línea jurisprudencial de la Sala Constitucional y del TSE ratifica la obligatoriedad que tienen los partidos políticos para que en la conformación de todas las nóminas de elección popular (tanto uninominales como plurinominales) se conformen paritariamente (vertical y horizontal) a través del mecanismo de alternancia.

I.SCV 09582-2008 de la Sala Constitucional expresando que para lograr la igualdad entre hombres y mujeres no solo se logra en tener la normativa adecuada, sino que es imprescindible que la misma sea aplicada correctamente: “*Actualmente la equidad que se busca, se concibe como igualdad de resultados, donde la igualdad de oportunidades no se supera con sólo eliminar barreras formales. Las cuotas y otras medidas positivas son precisamente un medio para lograr dicha equidad si son aplicadas correctamente, ya que, si existen obstáculos, deberán introducirse medidas de compensación para alcanzar esa igualdad de resultados…*”

II. SCV 03419-2001 de la Sala Constitucional, “*El principio de igualdad es un principio rector de nuestra democracia constitucional y permea todo el*

sistema político y jurídico, no sólo en su dimensión subjetiva, sino objetiva. En consecuencia, ninguna política ni norma puede abstraerse de cumplir con este principio básico, que, en el caso concreto, ni siquiera significa dar un trato mayor a favor de las mujeres o de los hombres, ya que el tratamiento para ambos es el mismo en porcentaje y modalidad. Lo que pretende el mecanismo de la alternancia, como bien lo apunta el Tribunal Supremo de Elecciones, es incorporar la diversidad de género a la democracia, en igualdad de condiciones para ambos géneros. Este mecanismo no puede provocar una discriminación en perjuicio de personas "más capacitadas" o de restarles posibilidades, según lo argumenta el accionante, ya que precisamente busca todo lo contrario, que es garantizar las mismas oportunidades de resultar electos o electas en los lugares de mayor posibilidad tanto a hombres para mujeres. Por el contrario, la ausencia del mecanismo de la alternancia dejaría a los partidos políticos en la libertad de proponer una nómina de candidatos según sus intereses, con la posibilidad de que aun respetando la paridad (50% para cada género), las mujeres terminen en el "piso" de la lista -como ha sucedido en el pasado-, lugar en que no tendrían mayor opción electoral, ya que en nuestro sistema político, los partidos políticos compiten no sólo por un número determinado de cargos, sino que el reparto de escaños se da en forma descendente dependiendo del número de votos obtenidos. (…)

III. SCV 3173-93 que señala,"…*el principio pro libértate, el cual junto con el principio pro homine constituyen el meollo de la doctrina de los derechos humanos; según el primero, debe interpretarse extensivamente todo lo que favorezca y restrictivamente todo lo que limite la libertad; según el segundo ,el derecho debe interpretarse siempre de la manera que más favorezca al ser humano"*

IV. Dictamen C 204-2005 de la Procuraduría General de la República que señala en caso de que exista la duda sobre la aplicabilidad de una norma" la interpretación debe ser ampliativa y no restrictiva con base a los principios pro homine y pro libértate."

V. Resolución N° 6165-E8-2010 Tribunal Supremo de Elecciones "*Por lo anterior este Tribunal, en el ejercicio de su atribución constitucional de interpretación de la normativa electoral, que lo que busca es desentrañar el sentido y alcance de las normas en la forma que mejor garanticen el fin público a que se dirigen, y atendiendo, en este caso, a los métodos de interpretación teleológica y sistemática (entiéndase la relación entre los principios, valores y finalidades de los preceptos estudiados respecto de la estructura del propio Código Electoral del que hacen parte), considera que, no obstante que los artículos 62, 148 y el Transitorio II del Código Electoral indican que las estructuras partidarias, llámense los órganos de dirección y representación política, deben estar conformadas de forma paritaria y alterna, a la luz del artículo 2 mencionado y de lo que dispone el numeral 52 inciso o) ibidem, la*

fórmula electoral diseñada por el legislador comporta, en virtud de la distinta naturaleza de cada uno de los ámbitos de participación, un mecanismo de alternancia cuando se trata de nóminas de elección popular y un régimen paritario en el caso de la integración de delegaciones y órganos de los partidos políticos".

VI. Resolución TSE N. º 0784-E8-2011 *"…En consecuencia, el principio de paridad -expresión del principio de igualdad- no conlleva, necesariamente, la aplicación del principio de alternancia, mientras que éste último sí involucra, subyacentemente, el tema de paridad. En otras palabras, a juicio de esta Magistratura Electoral, la paridad constituye, en el diseño electoral, una suerte de género en torno a la participación política de la mujer mientras que la alternancia, por su parte, representa el subgrupo específico de ese conjunto general. De conformidad con la cita precedente, en las nóminas o listas de elección popular la exigencia de paridad, sin el complemento de la alternancia, no garantiza la igualdad y su ausencia provocaría un retroceso de más de una década en los avances que se han logrado para que la mujer pueda insertarse en la actividad política de manera igualitaria, real y efectiva*".

VII. Sala Constitucional Nº 2015-016070 "*Es precisamente con el sistema de paridad y con la creación e implementación del mecanismo de alternancia, que el Estado costarricense asegura la realización práctica del principio de igualdad entre hombres y mujeres protegido a nivel Constitucional y Convencional, pues permite una participación equilibrada e igualitaria entre ellos, en el escenario político, sin distingo. (…) Ciertamente, la alternancia tampoco garantiza que las personas más capacitadas queden ubicadas en las listas con mayor posibilidad de ser electas, pues ese no es su objetivo, sino únicamente el garantizar que, una vez hecho el proceso de selección, candidatos y candidatas, puedan acceder a las listas en condiciones de igualdad o equilibro, que es lo que exige el marco convencional y constitucional costarricense*."

VIII. SCV Voto 09582 -2008 "*Los caracteres que informan la disciplina legal de los partidos, tratan de armonizar el principio de su libertad de creación y funcionamiento con el respeto a la Constitución y al sistema democrático, confiándose en el control judicial como sistema de control preventivo, la vigencia de los partidos políticos y la estructura interna democrática que pretende traducir en la vida intrapartidista el principio del gobierno de la mayoría y la participación generalizada, con el respeto al ordenamiento jurídico y al reconocimiento del interés público de la función que realizan, sentado sobre las bases de su financiación aprobada directamente en los presupuestos generales del Estado*.

IX. SCV Nº 2015-016070 que expresa: "*De tal manera, la Sala no encuentra ningún motivo para abandonar el texto expreso de estas normas en*

las que se recoge de manera suficientemente explícita y clara la obligación de los partidos de "asegurar" la paridad en tres ámbitos, a saber: primero "en la estructura partidaria"; segundo, en "en la totalidad de las nóminas de elección popular"; tercero en "cada una de las nóminas de elección popular", como bien se extrae del uso de la conjunción "y" que nos orienta a entender la existencia de tales ámbitos regulados, como se acaba de indicar. Al final, esta misma norma obliga, de manera paralela, a los partidos a asegurar una forma especial de paridad, imponiendo "el mecanismo de alternancia de hombres y mujeres en las nóminas de elección". Por último, el Código Electoral en su artículo 148 recoge también mandatos para la conformación de las nóminas y se repite de nuevo el concepto de que debe existir tanto paridad como alternabilidad.: "Todas las nóminas de elección popular y las nóminas a cargos en órganos de dirección y representación política estarán integradas en forma paritaria y alterna. En el primer lugar de cada una de las nóminas de elección popular por provincia, cantón y distrito será definido por el partido político" Este último texto, con su oración final en donde otorga al partido la posibilidad de definir el primer lugar de cada una de las nóminas de elección popular, tampoco puede leerse de forma asistemática y aislada del contexto que recién se ha explicado, con lo cual ha de entenderse que las decisiones del partido, incluida aquella sobre el primer lugar de las papeletas –en tanto que acto basado en el estatuto y regulado por éste último instrumento jurídico- solo puede tomarse de acuerdo con lo que dispongan las normas estatutarias internas en cuanto a necesaria paridad en la totalidad de las nóminas, tal y como lo ordena en el artículo 52 inciso "o" y el propio artículo 148 en su primera parte.

X. Resolución N°. 3603-E8-2016 del TSE expresando que " *En este sentido, el Código Electoral delegó en los partidos políticos, a través de sus estatutos, el definir los procedimientos que utilizarían para garantizar todo lo relativo a los principios de paridad y alternancia en sus nóminas a cargos de elección popular, al establecer en el artículo 52 inciso o), que los estatutos deben contener "Mecanismos que aseguren los principios de igualdad, no discriminación y paridad en las estructuras partidarias, 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 popular*"..

XI. Esta misma resolución del TSE reafirma lo establecido en el Código Electoral sobre como se debe aplicar la paridad vertical y horizontal en las nóminas de elección a través del mecanismo de alternabilidad. Esta resolución expresa: *"No obstante, a la luz de los elementos objetivos y ponderables con que cuenta en este momento, del entorno socio-político imperante, de las especiales características de nuestro sistema electoral y de la necesaria progresividad del derecho de igualdad, este Tribunal entiende que la implementación del sistema de paridad y alternancia, tal y como se está aplicando, no garantiza eficientemente la participación y la incorporación de la mujer a cargos públicos en condiciones de igualdad, como debe serlo por*

*mandato en los instrumentos de derechos humanos –de previa cita- que integran el ordenamiento jurídico supra constitucional y que deben permear la normativa interna y la interpretación de sus alcances. Ello, en armonía con el principio de igualdad reconocido en el artículo 33 de la Constitución Política y el de participación política por género que dimana del artículo 2° del Código Electora*l."

9-En el año 2015 la Sala Constitucional anulo mediante la Sentencia 16070-2015 varias resoluciones del TSE (Resoluciones Nº 3637-E8-2014, Nº 5133-E1-2010,Nº4303-E8-2010, Nº6165-E8-2010,Nª784-E8-2011) porque establecían interpretaciones en contra de la normativa electoral vigente discriminando a las mujeres costarricenses. Esta sentencia expresó que no es necesario realizar interpretaciones, debido a que el Código electoral es claro; **paridad horizontal y vertical con el mecanismo de alternancia en estructuras partidarias, en las totalidades y en cada una de las nóminas de elección (tanto uninominales como plurinominales)** : *" De tal manera, la Sala no encuentra ningún motivo para abandonar el texto expreso de estas normas en las que se recoge de manera suficientemente explícita y clara la obligación de los partidos de "asegurar" la paridad en tres ámbitos, a saber: primero "en la estructura partidaria"; segundo, en "en la totalidad de las nóminas de elección popular"; tercero en "cada una de las nóminas de elección popular", como bien se extrae del uso de la conjunción "y" que nos orienta a entender la existencia de tales ámbitos regulados, como se acaba de indicar. Al final, esta misma norma obliga, de manera paralela, a los partidos a asegurar una forma especial de paridad, imponiendo "el mecanismo de alternancia de hombres y mujeres en las nóminas de elección". Por último, el Código Electoral en su artículo 148 recoge también mandatos para la conformación de las nóminas y se repite de nuevo el concepto de que debe existir tanto paridad como alternabilidad.: "Todas las nóminas de elección popular y las nóminas a cargos en órganos de dirección y representación política estarán integradas en forma paritaria y alterna. En el primer lugar de cada una de las nóminas de elección popular por provincia, cantón y distrito será definido por el partido político" Este último texto, con su oración final en donde otorga al partido la posibilidad de definir el primer lugar de cada una de las nóminas de elección popular, tampoco puede leerse de forma asistemática y aislada del contexto que recién se ha explicado, con lo cual ha de entenderse que las decisiones del partido, incluida aquella sobre el primer lugar de las papeletas –en tanto que acto basado en el estatuto y regulado por éste último instrumento jurídico- solo puede tomarse de acuerdo con lo que dispongan las normas estatutarias internas en cuanto a necesaria paridad en la totalidad de las nóminas, tal y como lo ordena en el artículo 52 inciso "o" y el propio artículo 148 en su primera parte."*

10-En el año 2016 el Tribunal Supremo de Elecciones debido a la sentencia 16070-2015 de la Sala Constitucional, tuvo que variar el criterio que venía emitiendo desde el año 2009 y mediante la resolución N°.3603-E8-2016 expresó: " *Se modifica parcialmente la jurisprudencia de este Tribunal en torno a la paridad y la alternancia*

y se interpretan oficiosamente los artículos 2, 52 incisos ñ) y o) y 148 del Código Electoral, 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".

11-El TSE en esta resolución omite referirse a la aplicación de la normativa electoral en los procesos internos de los partidos políticos y para los procesos electorales municipales del 2020. Esta información electoral era trascendental y la omisión de ella fue interpretada por los partidos políticos como que no era obligatorio implementarla en todos los procesos electorales de renovación de estructuras partidarias y como tampoco en la conformación de nóminas de elección internas se tenía que cumplir con la normativa del Código Electoral (paridad vertical y horizontal con el mecanismo de alternancia).

12-Hasta el veintisiete de febrero de dos mil diecinueve el TSE emite un criterio resolución N°. 1724-E8-2019 sobre los alcances de los artículos 2, 52 y 148 del Código Electoral referentes al principio de paridad en el encabezamiento de las nóminas de candidaturas a puestos municipales de elección popular (paridad horizontal) en las elecciones del 2020. Este criterio en los puntos 3, 8 y 9 establece que no se debe cumplir la paridad con el mecanismo de alternancia para los puestos uninominales, que la normativa Electoral tampoco es aplicable para las coaliciones políticas que se formaran para las elecciones del 2018 y que la normativa electoral se debería cumplir hasta el año 2024, violando con ello lo establecido por la Asamblea Legislativa en el 2009.

13-La normativa electoral debería haberse aplicado desde los comicios del 2010, pero por las interpretaciones del TSE no se ha aplicado correctamente y se ha violado el art 33 de la Constitución Política y se ha obstaculizado el derecho humano a la participación política de las mujeres, por eso la Sala tuvo que intervenir mediante la Sentencia 16070-2015 para que aplicara correctamente la normativa electoral. En el 2016 autorizo ilegalmente a los partidos no cumplir con la totalidad de la normativa electoral, solicito que se implementará ahora sí la paridad horizontal pero no a través del mecanismo de alternancia, por eso hoy solo tenemos un 46% de mujeres diputadas y no la paridad como se esperaba como resultado.

14-La resolución N°. 1724-E8-2019.- TRIBUNAL SUPREMO DE ELECCIONES emitida en febrero del 2019, autoriza a que los partidos políticos el no cumplimiento de la paridad horizontal en los puestos uninominales además de la no implementación del mecanismo de alternancia como lo estipula el Código Electoral Vigente. Esto es un gran retroceso para la Democracia, para los derechos políticos de las mujeres y para la sociedad.

(…)