ASAMBLEA LEGISLATIVA DE LA REPÚBLICA DE COSTA RICA

PROYECTO DE LEY DE REFORMA CONSTITUCIONAL

REFORMA DE LOS ARTÍCULOS 1, 9, 33 Y 95 INCISO 8, TODOS DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA, PARA ELEVAR A RANGO CONSTITUCIONAL EL PRINCIPIO DE PARIDAD DE GÉNERO

LUZ MARY ALPÍZAR LOAIZA
Y OTRAS SEÑORAS DIPUTADAS
Y SEÑORES DIPUTADOS

EXPEDIENTE N.°25.490

DEPARTAMENTO DE SERVICIOS PARLAMENTARIOS
UNIDAD DE PROYECTOS, EXPEDIENTES Y LEYES

PROYECTO DE LEY DE REFORMA CONSTITUCIONAL

REFORMA DE LOS ARTÍCULOS 1, 9, 33 Y 95 INCISO 8, TODOS DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA, PARA ELEVAR A RANGO CONSTITUCIONAL EL PRINCIPIO DE PARIDAD DE GÉNERO

Expediente N.°25.490

ASAMBLEA LEGISLATIVA:

La consolidación de una **democracia paritaria efectiva** fue el principal objetivo político de la República del Bicentenario (1821-2022). Esta afirmación no es un eslogan o mantra efectista. Simplemente debe ser el resultado del proceso histórico conocido como progresividad de los derechos humanos, lo cual es de rigor en el moderno Estado social y democrático de Derecho.

La progresividad llevada al plano de los avances constitucionales, es una acumulación de consolidaciones jurídicas en materia de derechos fundamentales, por demás precedidas de profundas conquistas sociales e hitos políticos de alta relevancia, tanto para la comunidad nacional como para el Estado de Derecho bajo el cual se busca, a diario, la convivencia pacífica, civilizada y sin discriminación de ninguna índole. Por eso se habla de hitos legislativos e incluso hitos jurisprudenciales.

En materia de derechos políticos de las mujeres, y específicamente en asuntos de Derecho de Sufragio, la Constitución Política vigente representa el primero de estos hitos jurídicos, al menos desde 1949, porque amplió en favor de la población femenina el reconocimiento del derecho ciudadano a elegir y ser elegido. Cabe reseñar que estos **76 años del sufragio femenino costarricense,** básicamente representan el resultado de dolorosas e intensas luchas de mujeres sufragistas a nivel nacional e internacional.

Francisca Carrasco, en el Siglo XIX (1856); Carmen Lyra, poco antes del Estado Social de Derecho (entre la dictadura de los Tinoco y la guerra del 48); María Teresa Obregón Zamora, Ana Rosa Chacón González y Estela Quesada Hernández (primeras mujeres diputadas, fueron electas en el período 1953 y 1958 tras la Constitución del 49) o Laura Chinchilla Miranda (primera Presidenta de la República en 2010), son algunas de las mujeres destacadas de la historia política costarricense, encabezan una larga lista de liderazgos presentes y pasados de un movimiento histórico que en todo caso siempre apunta hacia el futuro de la Nación: la **igualdad sustantiva** entre hombres y mujeres de una misma comunidad política.

Definir la igualdad sustantiva no es tarea fácil, empero, la actual magistrada electoral del Tribunal Supremo de Elecciones (TSE), Sra. Eugenia María Zamora Chavarría, recientemente realizó ese esfuerzo de manera asertiva y acertada, al asimilar este

tipo de igualdad como el remedio más realista contra cualquier forma indeseable de democracia deficitaria; incluso, viendo en la consustancial **paridad de género** un idóneo instrumento o mecanismo jurídico intermedio, a los efectos de anticipar la solución de ese problema:

*«Para lograr una **democracia paritaria efectiva** debe replantearse el contrato social, dándose cabida a aquellos mecanismos que equilibren esa asimetría histórica y permitan la realización de una igualdad sustantiva. Aunque persisten factores estructurales que limitan la participación política de las mujeres -roles tradicionales de género, prejuicios basados en modelos patriarcales, dificultades para conciliar la vida laboral y familiar, entre muchos otros-, el Estado costarricense debe cumplir los compromisos asumidos a través de los distintos convenios y tratados jurídicos internacionales de Derechos Humanos para alcanzar una mayor presencia femenina -en términos cuantitativos y cualitativos- en los espacios de toma de decisión. En mi criterio, tratándose de los puestos uninominales (…) se requiere la aplicación de la **paridad horizontal** para zanjar esa disparidad al permitir la concreción del principio de igualdad de la mujer con el hombre, así como su derecho a la representación política. (…) la medida procura la concreción práctica de la **igualdad sustantiva,** al reducir la asimetría hombre-mujer en la postulación de los puestos uninominales a escala municipal. De igual manera, tal acción pretende potenciar el derecho de las mujeres a participar, en forma real, en la toma de decisiones políticas, por lo que resulta, en consecuencia, una afectación necesaria y proporcionada para lograr una representación equilibrada. Esa conclusión es el corolario de entender, (…) los diversos instrumentos jurídicos del Derecho Internacional de los Derechos Humanos ya no como una obligación con miras a acciones puramente afirmativas, sino como el basamento de legitimidad para asegurar dinámicas igualitarias en la participación política por sexo. De nuevo debe insistirse en que la forma de inscribir candidaturas (sin paridad horizontal a nivel local), conjugado con las actuales particularidades del sistema de partidos, tienen como resultado una acción discriminatoria, consecuencia que, a la luz del artículo 1° de la CEDAW antes mencionado, debe eliminarse mediante la ejecución de acciones positivas del Estado. En una palabra, pese a que no se desconoce la afectación al derecho de participación política de unos, considero que la aplicación de la paridad horizontal a los puestos uninominales del gobierno local no solo es razonable y proporcionada, sino -de mayor transcendencia- resulta conforme con el fin superior que pretende realizar: la consolidación de una **democracia sustantiva,** en la que tanto hombres como mujeres puedan acceder a todos los cargos de elección popular en condiciones de igualdad.»* (ver voto de minoría inserto en la Resolución del TSE N° 1724-E8-2019; el énfasis es suplido)

Entonces, la permanente e incesante lucha de las mujeres por la paridad de género y la igualdad sustantiva, a la larga es una lucha por la democracia paritaria efectiva o, lo que es igual, por la democracia sustantiva. De ahí la importancia de elevar a rango constitucional el principio de paridad de género, porque al cabo representa el tipo de mecanismo jurídico que en definitiva allanará el camino para equilibrar la referida asimetría histórica, así como permitir, consecuentemente, la realización de los citados escenarios democráticos, proclives a la calidad de vida de la gente.

De hecho, se propone “elevar a rango constitucional” dicho premisa, por cuanto hace 16 años, en el año 2009, se consolidó la primera aproximación normativa de rango legal en cuanto a la materia: el **artículo 2** del vigente **Código Electoral,** cuyo texto íntegro se transcribe de seguido, dada la profunda relevancia de su contenido esencial:

*«**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.»*

Cabe destacar otro par de hitos legislativos que antecedieron la reforma electoral del 2009: La célebre «Ley de Igualdad Social de la Mujer», de 1990, legislación que aunque incipiente al menos tiene el mérito de representar un primer salto al desarrollo a nivel nacional respecto de los novedosos preceptos y compromisos adquiridos con la Convención Sobre La Eliminación De Todas Las Formas De Discriminación Contra La Mujer, adoptada por las Naciones Unidas en 1979 y ratificada por nuestro Estado en 1984. La otra ley, más pionera aún, es la «Ley de Democratización de las Instancias del Decisión del Banco Popular y de Desarrollo Comunal», Ley N° 8322 de 21 de octubre de 2002. Se trata del verdadero primer avance a nivel de ley formal, en el tema de paridad de género, incluso horizontal. Esto porque básicamente se adelantó a su época, específicamente a la hora de establecer las siguientes tres reglas vinculantes de la materia, sin excepción: 1) Que las delegaciones a la asamblea de cada uno de los sectores y movimientos de trabajadores deberán estar integradas por un 50% de mujeres como mínimo; 2) Que el Poder Ejecutivo deberá integrar la Junta Directiva con al menos un 50% de mujeres, de modo que exista alternabilidad entre hombres y mujeres; y 3) Que la lista de directivos que designe la asamblea de los trabajadores deberá estar integrada al menos por un 50% de mujeres.

Por cierto, se afirmó que esta legislación sectorial se adelantó a su época por cuanto hasta hace poco, al menos en materia electoral, apenas se hablaba de la «cuota de género» antes que de la «paridad». Lo anterior pese a los hitos del **convencionalismo,** en mucho anteriores al resto de los otros hitos ya referidos. De hecho, nuestro país ha venido transformando la interpretación del principio de igualdad conforme fue asumiendo compromisos internacionales en la materia, de manera progresiva -por supuesto- y hasta el punto que, hoy por hoy, incluso se trata de una pauta constitucional que cambió de nombre: hablábamos líneas arriba de **igualdad sustantiva** entre hombres y mujeres de una misma comunidad política, lo

que traducido al delicado plano técnico-jurídico desde la dimensión meramente político-material, tuvo que evolucionar hasta un **principio constitucional de Igualdad Sustantiva de la Mujer en la Participación Política y en la Representación Política desde Cargos de Elección Popular;** esto con fundamento en el artículo 33 de la Constitución Política -obviamente- y el resto del marco normativo de rango convencional -por supuesto-; o al menos con base en aquél sector del bloque de legalidad convencional que impone la obligación del Estado costarricense, acerca de buscar permanentemente la equidad de género en los derechos políticos de las mujeres, así como la democracia paritaria efectiva.

Por ejemplo: la «Convención Americana sobre Derechos Humanos», la «Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer» (Convención de Belém do Pará), la citada «Convención para la Eliminación de Todas la Formas de Discriminación contra la Mujer» (CEDAW), la «Convención sobre los Derechos Políticos de la Mujer», y otros documentos de consenso internacional como los «Objetivos del Desarrollo del Milenio», la «Conferencia Internacional de la Mujer» (Conferencia de Beijing) y la «Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo», o Conferencia de El Cairo, entre otros.

El texto **CEDAW,** es prácticamente el **hito de hitos, precedente de precedentes,** se le considera la "*Constitución"* de los Derechos de las Mujeres, básicamente por la claridad de sus contenidos esenciales y por sus fechas de rige según las cuales empiezan a comprometer el orden público del país (1984), a propósito del **convencionalismo temático.** Esto así por cuanto de manera iniciática CEDAW establece como primeras obligaciones del Estado suscribiente el hecho de tomar (o retomar) todas aquellas medidas gubernativas necesarias para erradicar la discriminación contra todas las mujeres, dentro de las que se encuentran los compromisos para garantizar la igualdad en la esfera de la política. Cuarenta años después, también dicho sea de paso, esta importante normativa se reafirma en su vigencia gracias a la existencia del Comité de la CEDAW, el cual contribuye a verificar su cumplimiento y a orientar su aplicación por los Estados Parte, de manera que sigue siendo el parámetro convencional de derechos humanos sobre el cual se asienta hoy día la **garantía de la paridad de género en los puestos de elección popular** de los países democráticos.

Allende las generalidades de rigor, el punto es que el artículo 7º inciso a) de la CEDAW, específicamente hace referencia al derecho humano que tienen las mujeres de *"votar en todas las elecciones y referéndums públicos y ser elegibles para todos los organismos cuyos miembros sean objeto de elecciones públicas"*. Queda plasmado de esta manera, el derecho holístico de las mujeres a ser elegibles, en total igualdad material y sin discriminación basada en el sexo, ello en concordancia con el artículo 1º, e igualmente con las recomendaciones número 5, 23 y 25 del Comité de la CEDAW.
En tal sentido es importante destacar, por ser de particular relevancia, la Recomendación General Nº 23 (16º período de sesiones, 1997), sobre la "Vida política y pública", que se refiere al citado artículo 7 inciso a), en donde se hace

referencia al concepto de democracia, estrechamente vinculado con la igualdad de derechos entre mujeres y hombres en el escenario de la política, así como el deber que tienen los partidos políticos de lograr un equilibrio de candidatas y candidatos: *"Ningún régimen político ha conferido a la mujer el derecho ni el beneficio de una participación plena en condiciones de igualdad. Si bien los regímenes democráticos han aumentado las oportunidades de participación de la mujer en la vida política, las innumerables barreras económicas, sociales y culturales que aún se le interponen han limitado seriamente esa participación. Ni siquiera las democracias históricamente estables han podido integrar plenamente y en condiciones de igualdad las opiniones y los intereses de la mitad femenina de la población. No puede llamarse democrática una sociedad en la que la mujer esté excluida de la vida pública y del proceso de adopción de decisiones. El concepto de democracia tendrá significación real y dinámica, además de un efecto perdurable, sólo cuando hombres y mujeres compartan la adopción de decisiones políticas y cuando los intereses de ambos se tengan en cuenta por igual. El examen de los informes de los Estados Partes demuestra que dondequiera que la mujer participa plenamente y en condiciones de igualdad en la vida pública y la adopción de decisiones mejora el ejercicio de sus derechos y el cumplimiento de la Convención (…) El sistema electoral, la distribución de escaños en el Parlamento y la elección de la circunscripción inciden de manera significativa en la proporción de mujeres elegidas al Parlamento. Los partidos políticos deben adoptar los principios de igualdad de oportunidades y democracia e intentar lograr un equilibrio entre el número de candidatos y candidatas."* (el énfasis subrayado es suplido)

Consecuentemente, como un remedio a la histórica desventaja que han tenido las mujeres por su condición de género para participar en condiciones de igualdad con los hombres en los procesos de elección popular, terreno en el que se presentan múltiples dificultades para su acceso a puestos políticos, se propone una y otra vez la inclusión de normas de acción afirmativa que de alguna manera neutralicen tal desventaja.

De otra parte, y con fecha aún más reciente, resulta que la Asamblea General de las Naciones Unidas, en Resolución 66/130 sobre "La participación de la mujer en la política" del 19 de diciembre del 2011, hace una excitativa a los Estados para que se revisen los mecanismos de elección a lo interno de cada nación. En concreto, de relevancia resulta el punto 6 incisos a) y g), que dice: *"6. Insta también a todos los Estados a que, entre otras, adopten las siguientes medidas para asegurar la participación de la mujer en pie de igualdad, y alienta al sistema de las Naciones Unidas y otras organizaciones internacionales y regionales a que, dentro de sus mandatos vigentes, presten mayor asistencia a los Estados en sus esfuerzos nacionales por: a) Examinar los diferentes efectos de sus sistemas electorales en la participación política de la mujer y su representación en los órganos electivos y ajustar y reformar esos sistemas, según proceda (…) g) Acelerar la aplicación, según corresponda, de estrategias que promuevan el equilibrio de género en la adopción de decisiones políticas, y adoptar todas las medidas apropiadas para alentar a los partidos políticos a velar por que las mujeres tengan una oportunidad justa y equitativa de competir por todos los cargos públicos electivos (….)."*

En suma, a las puertas de cumplir los doscientos años de ser fundado, nuestro sistema democrático ha ido consolidando importantes reformas en materia de igualdad y equidad entre mujeres y hombres, particularmente en derechos políticos y electorales, que ha permitido una evolución del mecanismo jurídico que establecía la cuota mínima del 40% de participación política de las mujeres a la más reciente garantía de la paridad de género del 50% mujeres vs 50% hombres. Llegar al hito jurídico de la paridad de género no ha sido fácil: ha sido el resultado de un largo proceso de cuestionamiento de los paradigmas políticos que imperan en la política y estructuras de poder tradicionalmente patriarcales; al menos en Occidente ha implicado una revisión y reforma de normativa tanto a nivel legal como constitucional, lo cual, afortunadamente, ha sido un proceso histórico impulsado desde la más alta jerarquía jurídica: la convencional.

Empero, debido a que nuestra ley electoral del 2009 no fue lo suficientemente explícita (al menos no para el TSE según lo que se reseñará infra), muchos de los referido hitos legislativos rápidamente fueron objeto de litigios políticos y de **jurisprudencia constitucional divergente,** así ha sido entre el Tribunal Supremo de Elecciones y la Sala IV, particularmente en punto con la obligatoriedad de garantizar la paridad horizontal por parte de todos los partidos políticos en elecciones generales, y últimamente en elecciones municipales para cargos plurinominales y uninominales también. En el entretanto, se genera un perjuicio para las mujeres en política, al postergarse su aplicación efectiva en el aquí y el ahora; el último de estos ejemplos de jurisprudencia divergente en la materia, se da entre el voto de la Sala Constitucional N° 2015-16070 (que de hecho es un **hito jurisprudencial** porque garantizó el Principio de Paridad Horizontal en elecciones de diputados), y la citada resolución N° 1724-E8-2019 del TSE.

En concreto, esta reciente resolución del juez electoral del 2019 frenó el avance conseguido desde el referido hito jurisprudencial del 2015, toda vez que falló lo siguiente: 1) Diferir en el tiempo la aplicación del principio convencional de paridad horizontal hasta las elecciones municipales del año 2024; y 2) Dispensar a los partidos políticos de la carga o deber legal de aplicación de ese criterio a la hora de tramitar nóminas para puestos municipales uninominales. En otras palabras, a contrapelo de lo anteriormente resuelto por el juez constitucional, el TSE aplicó una suerte de **moratoria electoral ilegal e inconstitucional,** en el sentido que, por una parte, al menos discrimina las candidatas a regidoras y alcaldesas que quieran competir contra varones en las venideras elecciones municipales del 2020 (cargos plurinominales y uninominales); en tanto que, por otro lado, las discrimina hasta nuevo aviso, al menos si pretenden llenar cargos uninominales en cualquier cuatrienio.

En consecuencia, es el momento histórico para generar un **hito legislativo constituyente,** de modo que se pueda ampliar los anteriores avances temáticos conseguidos en el nivel legal (o al menos para NO retrocederlos nunca más). Materialmente hablando, se trata de consolidar un mecanismo jurídico de largo plazo y de largo alcance para procurar el equilibrio de género en la formación e

implementación de las decisiones políticas de la comunidad nacional, empezando por obligar a los partidos políticos a velar por que las mujeres tengan una oportunidad justa y equitativa de competir por todos los cargos públicos electivos disponibles. De ese modo, la expectativa es continuar la evolución hacia una democracia paritaria más real y dinámica, en donde hombres y mujeres compartan la responsabilidad en la adopción de las decisiones políticas o de gobierno, en el tanto y en el cuanto los intereses de ambos sean tenidos en cuenta por igual, antes, durante y después de cada proceso democrático de relevancia.

Por último, valga aclarar que la intención ulterior de las y los Legisladores suscribientes, es reconocer y desde luego fortalecer o ampliar la fuerza normativa del principio de paridad de género, así como sus aspectos principales y derechos fundamentales derivados. Contrario sensu, en ningún caso se pretende debilitar o desmejorar estas figuras y su debida garantía por parte del Estado.

En virtud de los motivos expuestos, presentamos a la valoración del Parlamento el presente proyecto de reforma parcial constitucional, para su debido estudio y aprobación final por parte de las y los señores diputados que integran la Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica.

LA ASAMBLEA LEGISLATIVA DE LA REPÚBLICA DE COSTA RICA
DECRETA:

REFORMA DE LOS ARTÍCULOS 1, 9, 33 Y 95 INCISO 8, TODOS DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA, PARA ELEVAR A RANGO CONSTITUCIONAL EL PRINCIPIO DE PARIDAD DE GÉNERO

ARTÍCULO ÚNICO- Refórmense los artículos 1, 9, 33 , 95 inciso 8 y 191 , todos de la Constitución Política de la República de Costa Rica. Los textos normativos dirán:

Artículo 1- Costa Rica es una República democrática, libre, independiente, multiétnica y pluricultural; **se organizará como un Estado social y democrático de Derecho, con el propósito de garantizar el cumplimiento integral de los derechos fundamentales, constitucional o convencionalmente reconocidos.**

La paridad de género constituye uno de sus principios transversales, el cual orientará la organización y conformación del gobierno y las instituciones públicas, en procura de la consolidación de una democracia paritaria efectiva.

Artículo 9- El Gobierno de la República es popular, representativo, participativo, alternativo y responsable. Lo ejercen el pueblo y tres Poderes distintos e independientes entre sí. El Legislativo, el Ejecutivo y el Judicial.

Ninguno de los Poderes puede delegar el ejercicio de funciones que le son propias.

Un Tribunal Supremo de Elecciones, con el rango e independencia de los Poderes del Estado, tiene a su cargo en forma exclusiva e independiente la organización, dirección y vigilancia de los actos relativos al sufragio, así como las demás funciones que le atribuyen esta Constitución y las leyes.

En materia de integración de estos órganos, el principio de paridad de género será de aplicación obligatoria y transversal.

El Estado garantizará la igualdad sustantiva entre mujeres y hombres, así como la participación paritaria en la toma de decisiones públicas, mediante la adopción de medidas normativas y políticas que aseguren la representación paritaria de ambos sexos en los Supremos Poderes de la República, en todas las instituciones públicas y en los espacios de dirección del Estado.

Artículo 33- Toda persona es igual ante la ley y no podrá practicarse discriminación alguna contraria a la dignidad humana.

Se reconoce el derecho a la igualdad sustantiva de las mujeres en el ejercicio de sus libertades fundamentales y derechos humanos de índole civil, política, social, económica y cultural. El Estado garantizará ese derecho, a fin de asegurar su pleno ejercicio en condiciones de igualdad y equidad de género, en los cargos de gobierno o de dirección política de los asuntos públicos o de interés público.

La ley establecerá los mecanismos necesarios para asegurar la paridad en las candidaturas a cargos de elección popular, así como en los procesos de designación en cargos públicos de alta jerarquía.

Artículo 95- La ley regulará el ejercicio del sufragio de acuerdo con los siguientes principios:

1- Autonomía de la función electoral;

2- Obligación del Estado de inscribir, de oficio, a los ciudadanos en el Registro Civil y de proveerles de cédula de identidad para ejercer el sufragio;

3- Garantías efectivas de libertad, orden, pureza e imparcialidad por parte de las autoridades gubernativas;

4- Garantías de que el sistema para emitir el sufragio les facilita a los ciudadanos el ejercicio de ese derecho;

5- Identificación del elector por medio de cédula con fotografía u otro medio técnico adecuado dispuesto por la ley para tal efecto;

6- Garantías de representación para las minorías;

7- Garantías de pluralismo político;

8- Garantías para la designación de autoridades y candidatos de los partidos políticos, según los principios democráticos y sin discriminación**, así como el principio de participación política paritaria entre los sexos. Por ello, todos los partidos políticos deberán aplicar los criterios de paridad horizontal y vertical con el mecanismo de alternancia en las nóminas de candidaturas a todos los cargos uninominales y plurinominales de elección popular, tanto a nivel nacional como municipal.**

Artículo 191.

(…)

La organización del servicio civil y el acceso a los cargos públicos deberán promover la igualdad sustantiva y el principio de paridad de género en los puestos de dirección y toma de decisiones en la administración pública, conforme lo establezca la ley.

TRANSITORIO UNO- La ley indicada en la presente reforma constitucional deberá ser aprobada dentro del plazo de un año contado a partir de la entrada en vigencia de la presente Ley de Reforma Constitucional.

TRANSITORIO DOS- La Asamblea Legislativa deberá adecuar la legislación electoral, administrativa y de organización institucional del Estado al principio de democracia paritaria dentro de un plazo máximo de dos años a partir de la entrada en vigencia de esta reforma constitucional.

Rige a partir de su publicación.