

Eugenia María Zamora Chavarría

# MUJERES Y DERECHOS POLÍTICOS ELECTORALES

Costa Rica: 1988 - 2018



---

# MUJERES Y DERECHOS POLÍTICOS ELECTORALES

---

C o s t a R i c a : 1 9 8 8 - 2 0 1 8

Eugenia María Zamora Chavarría

Editorial  
IFED-TSE  
2 0 1 8

 KONRAD  
ADENAUER  
STIFTUNG

323.34  
Z-25m

Zamora Chavarría, Eugenia María  
Mujeres y derechos políticos electorales : Costa Rica 1988-2018 / Eugenia  
María Zamora Chavarría. -- San José, Costa Rica: Tribunal Supremo de  
Elecciones. Instituto de Formación y Estudios en Democracia, 2018.  
300 páginas

ISBN 978-9930-521-26-7

1. Derechos políticos. 2. Mujeres. 3. Participación política. 4. Cuotas de  
participación política. 5. Paridad política. 6. Paridad horizontal. 7. Equidad de  
género. 8. Jurisprudencia electoral. I. Título.

CDOC-IFED

Instituto de Formación y Estudios en Democracia  
Tribunal Supremo de Elecciones, Costa Rica  
Apartado: 2163-1000, San José  
Web: <http://tse.go.cr/ifed>  
Primera edición, 2018

Consejo Editorial:  
Hugo Picado León (Director)  
Ileana Aguilar Olivares (Editora)  
Luis Diego Brenes Villalobos  
Mariela Castro Ávila  
Rocío Montero Solano

Corrección de texto:  
Johanna Barrientos Fallas

Diseño de portada:  
Alex González González



Mujeres y derechos políticos electorales: Costa Rica 1988-2018 de Eugenia María Zamora  
Chavarría se encuentra bajo una licencia [Creative Commons Reconocimiento-NoComercial-  
CompartirIgual 4.0 Internacional License](https://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/4.0/). Creado a partir de la obra en [www.tse.go.cr](http://www.tse.go.cr).

## Dedicatoria

A María Eugenia Chavarría Gellert, mi madre y,  
a través de ella, a las mujeres de mi país,  
en reconocimiento a sus luchas electorales y no electorales,  
y en agradecimiento al camino recorrido  
que ha hecho posible que hoy estemos donde estamos.



“La ciudadanía es el conjunto de derechos y deberes políticos que corresponde a los costarricenses mayores de dieciocho años”

*Constitución Política de Costa Rica, artículo 90*



## Agradecimientos

En primer lugar, quiero agradecer a mis hijos Enzo y Adrian. La preparación de este libro llevó muchas noches y fines de semana. Su amor y su respaldo me dieron el aliento necesario para terminarlo.

También al magistrado Luis Antonio Sobrado. De alguna manera le debo la idea, porque, en el año 2009, me invitó a escribir para la Revista de Derecho Electoral, sobre derechos político-electorales de la mujer en Costa Rica. Acepté su propuesta y, desde entonces, he escrito algunos artículos respecto de la materia. Debo, igualmente, mencionar al magistrado Max Alberto Esquivel. El apoyo de ambos, sus agudas críticas -siempre constructivas-, concordancias y disidencias han enriquecido mi trabajo.

Mi especial agradecimiento a la magistrada Zetty Bou, por su permanente respaldo y contribuciones, así como al magistrado Luis Diego Brenes. Con ambos compartí nada menos y nada más que la gestión de la reciente elección nacional 2018.

Este documento se refiere, en gran medida, al trabajo colectivo de los magistrados del Tribunal Supremo de Elecciones: su jurisprudencia. Por ello, debo mencionar también a Juan Antonio Casafont, Fernando del Castillo, Lucy Retana y Mary Anne Mannix. Los eximo a todos, sin embargo, de responsabilidad alguna por su contenido o por mis particulares opiniones.

Lugar especial ocupan los funcionarios del Instituto de Formación y Estudios en Democracia (IFED). Agradezco la venia de su director, Hugo Picado, para que se publique este trabajo, así como su gentil presentación. Mi gratitud para Ileana Aguilar, secretaria académica a.i. del IFED, cuya contribución, extraordinario profesionalismo y don de gentes, orientándome metodológica y sustantivamente, fue más allá del deber; al igual que Johanna Barrientos, en la revisión filológica del documento, a Rocío Montero, quien proveyó valiosos documentos y corrigió y completó las referencias bibliográficas y a Arlette Bolaños, por facilitar la normativa y la jurisprudencia utilizadas.

Es para mí un gran honor que esta publicación lleve el sello IFED-TSE y el de la Fundación Konrad Adenauer (KAS). La cooperación entre ambas instituciones es de larga data, como el trabajo de promoción del proyecto de Código Electoral 2009 o la acción de capacitación del Tribunal a los partidos políticos. Pero hoy quiero resaltar, sobre los derechos político-electorales de la mujer, su compromiso con el TSE en la organización de cursos, talleres y seminarios de formación a las mujeres de las agrupaciones partidarias, a las

candidatas municipales y legislativas y a las mujeres electas; así como con innumerables publicaciones y material didáctico en favor de la participación política femenina.

Hago extensivo mi agradecimiento a los colegas letrados del Tribunal: Joaquín Guzmán, Andrei Cambroner, Mario Matarrita y Alejandro Robles, que colaboraron en la construcción de este documento.

Corresponde también citar a Erick Guzmán, secretario general del TSE quien, junto con Juan Eladio Ramírez y Astrid Valverde, jefe y subjefa, respectivamente, de la Unidad de Estadística del TSE, aportaron las estadísticas sobre participación política-electoral de las mujeres. De igual manera a Andrea Fauaz, jefa de Comunicación y a Alex Francisco González, diseñador gráfico, por la bellísima portada.

No podrían faltar Claudina Cornejo, María Auxiliadora Calvo y Víctor Hugo Chanto, compañeros de la Secretaría del TSE, quienes alimentaron mi alma con su gentileza; y el físico, con uno que otro café.

Sé que debo este libro, así como en general mi trabajo, a estas y a muchísimas otras personas que, a lo largo de mi vida, con su invaluable contribución, lo han hecho posible. Este espacio dificulta mencionarlas, pero siempre están presentes. A todas ellas, mi gratitud.

## Tabla de contenidos

Presentación	17
Prólogo	23
Introducción	29
<b>CAPÍTULO I</b>	
<b>EVOLUCIÓN DE LOS DERECHOS POLÍTICO-ELECTORALES DE LAS MUJERES EN COSTA RICA: 1988-2009</b>	37
1.1 EL PROYECTO DE LEY DE IGUALDAD REAL DE LA MUJER	40
1.2 EL PROYECTO DE LEY DE PROMOCIÓN DE LA IGUALDAD SOCIAL DE LA MUJER	46
1.3 EL PROYECTO DE REFORMA DEL CÓDIGO ELECTORAL DE 1992	47
1.4 LA REFORMA DEL CÓDIGO ELECTORAL DE 1996	49
1.5 LOS PRONUNCIAMIENTOS DEL TRIBUNAL SUPREMO DE ELECCIONES: 1997-2005	50
1.6 EL PROYECTO DE CÓDIGO ELECTORAL 2001-2009	57
<b>CAPÍTULO II</b>	
<b>EL PRINCIPIO DE PARIDAD DE GÉNERO EN EL CÓDIGO ELECTORAL DE 2009</b>	63
2.1 DE LA CUOTA A LA PARIDAD	65
2.2 DE LA ALTERNANCIA	65
2.3 PARIDAD EN LOS ESTATUTOS PARTIDARIOS	66
2.3.1 Paridad en estructuras partidarias	66
2.3.2 Paridad en listas de candidaturas a cargos de elección popular	68
2.4 SOLICITUD DE INSCRIPCIÓN	68

2.5 CONTRIBUCIÓN ESTATAL Y CAPACITACIÓN PARITARIA	69
2.6 APLICACIÓN DE LA NUEVA NORMATIVA DE PARIDAD	70
2.6.1 En estructuras partidarias (delegaciones y órganos internos de los partidos políticos)	70
2.6.2 En listas de candidaturas a cargos de elección popular	70
<b>CAPÍTULO III</b>	
<b>APLICACIÓN DEL MECANISMO DE ALTERNANCIA EN EL CÓDIGO ELECTORAL DE 2009</b>	75
3.1 ALTERNANCIA O MANDATO DE POSICIÓN	76
3.2 ANTECEDENTES: EUROPA Y AMÉRICA LATINA	78
3.3 COSTA RICA: DE LA CUOTA DEL 40% -EN PUESTO ELEGIBLE- AL PRINCIPIO DE PARIDAD Y EL MECANISMO DE ALTERNANCIA	81
3.3.1 El sistema de cuota	81
3.3.2 El sistema de paridad y alternancia	82
3.3.3 Reforma del Código Municipal de 2007	82
3.4 PRONUNCIAMIENTOS DEL TSE SOBRE PARIDAD Y ALTERNANCIA FRENTE A LAS ELECCIONES MUNICIPALES DE DICIEMBRE DE 2010	82
3.4.1 Paridad y alternancia en las papeletas para cargos designados por el sistema mayoritario	83
3.4.2 Encabezamiento de género en papeletas	84
3.4.3 Partidos políticos deben rediseñar estatutos para cumplir con paridad y alternancia	85
3.4.4 Paridad en delegaciones y órganos internos de los partidos políticos; paridad y alternancia en las nóminas a cargos de elección popular	85
3.4.5 Paridad en órganos partidarios de compleja integración	87
3.4.6 Necesaria coordinación entre el principio de igualdad por género y el principio democrático	87
3.4.7 Constitucionalidad del mecanismo de alternancia	89

<b>CAPÍTULO IV</b>	97
<b>PARIDAD HORIZONTAL</b>	
4.1 ANTECEDENTES	97
4.2 PARTIDOS POLÍTICOS DEFINEN SEXO DE ENCABEZAMIENTOS EN NÓMINAS ELECTORALES	101
4.3 EL PROYECTO DE LEY N.º 19.010: PARIDAD HORIZONTAL Y VERTICAL	102
4.4 EL PROYECTO DE LEY N.º 18.904: PARIDAD HORIZONTAL Y VERTICAL	104
4.5 PARIDAD HORIZONTAL EN ESTATUTOS PARTIDARIOS	106
4.6 ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD CONTRA LAS RESOLUCIONES DEL TSE	107
4.7 RESOLUCIÓN N.º 3603-E8-2016: PARIDAD HORIZONTAL EN NÓMINAS ELECTORALES PARA DIPUTADOS Y DIPUTADAS	108
4.8 LA INTERPRETACIÓN DE LA NORMATIVA ELECTORAL ES ATRIBUCIÓN EXCLUSIVA Y OBLIGATORIA DEL TSE	110
4.9 SALA CONSTITUCIONAL NO DECLARA NULIDAD DEL ARTÍCULO 148 DEL CÓDIGO ELECTORAL	114
4.10 DIÁLOGO INTERJURISDICCIONAL EN FAVOR DE LOS DERECHOS POLÍTICO- ELECTORALES DE LA MUJER	115
<b>CAPÍTULO V</b>	
<b>ACCESO DE LAS MUJERES A LA JUSTICIA ELECTORAL</b>	119
5.1 ANTECEDENTES	119
5.2 LA JURISDICCIÓN ELECTORAL	121
5.2.1 Mecanismos recursivos	122
5.2.2 El recurso de amparo electoral	123
5.3 RESOLUCIONES EMBLEMÁTICAS DEL TSE	126

<b>CAPÍTULO VI</b>	141
<b>VIOLENCIA POLÍTICA Y GÉNERO</b>	
6.1 LA CONVENCIÓN INTERAMERICANA PARA PREVENIR, SANCIONAR Y ERRADICAR LA VIOLENCIA CONTRA LA MUJER	141
6.1.1 El Mecanismo de Seguimiento de la Convención de Belém do Pará (MESECVI)	142
6.1.2 Ley Modelo Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia Contra las Mujeres en la Vida Política	143
6.2 ESTUDIOS SOBRE VIOLENCIA POLÍTICA EN COSTA RICA	143
6.3 EL PROYECTO DE LEY CONTRA EL ACOSO Y/O VIOLENCIA POLÍTICA CONTRA LAS MUJERES N.º 18.719	144
6.4 EL PROYECTO DE LEY CONTRA EL ACOSO Y/O VIOLENCIA POLÍTICA CONTRA LAS MUJERES N.º 20.308	149
6.5 ESTÁNDARES MÍNIMOS PARA IDENTIFICAR LA AMENAZA O PRESENCIA DE VIOLENCIA POLÍTICA CONTRA LA MUJER	149
<b>CAPÍTULO VII</b>	
<b>PARTICIPACIÓN POLÍTICA FEMENINA Y ACCESO A FINANCIAMIENTO PARTIDARIO</b>	157
7.1 EL PROYECTO DE LEY DE IGUALDAD REAL	157
7.2 FINANCIAMIENTO PARTIDARIO EN EL CÓDIGO ELECTORAL DE 2009	161
7.2.1 Excepciones a la capacitación paritaria	162
7.2.2 Uso del financiamiento estatal para capacitación	163
7.3 EL PROYECTO DE LEY N.º 19.010	168
7.4 EQUIDAD EN LA CONTIENDA (EXPEDIENTE LEGISLATIVO N.º 18.739)	176

7.5 FINANCIAMIENTO MUNICIPAL (EXPEDIENTE LEGISLATIVO N.º 19.507)	179
7.6 REFORMA CONSTITUCIONAL AL ARTÍCULO 96	179
<b>CAPÍTULO VIII</b>	
<b>LA REPRESENTACIÓN POLÍTICA ELECTORAL DE LAS MUJERES EN CIFRAS</b>	185
8.1 NÓMINAS DE ELECCIÓN POR EL SISTEMA REPRESENTATIVO	185
8.1.1 Diputaciones	185
8.1.2 Regidurías	186
8.1.3 Concejalías	188
8.2 NÓMINAS DE ELECCIÓN POR EL SISTEMA MAYORITARIO	189
8.2.1 Presidencia y vicepresidencias	190
8.2.2 Alcaldías, alcaldías suplentes y vicealcaldías	190
8.2.3 Intendencias y viceintendencias	191
8.2.4 Sindicalías	192
8.3 VALORACIÓN DEL ÍNDICE DE FORTALEZA DE LA CUOTA (IFC)	193
8.4 BALANCE Y DESAFÍOS	194
Anexos	199
Referencias bibliográficas	207





## PRESENTACIÓN



## Instituto de Formación y Estudios en Democracia

En 1793 Olympe de Gouges fue juzgada sumariamente y condenada a la guillotina por defender que la mujer nace libre y sus derechos son los mismos que los del hombre. Este postulado tan elemental con apariencia de perogrullada hoy sigue estando lejos de la práctica social. Las batallas para acortar las distancias entre la igualdad normativa y la igualdad real se han sucedido durante centurias en todo el planeta, mediante figuras como Mary Wollstonecraft, Flora Tristán, Margaret Fuller o George Sand. En la Costa Rica de la primera mitad del siglo XX, bajo el liderazgo de Ángela Acuña Brown, Esther de Mezerville y Vitalia Madrigal, entre otras destacadas mujeres, se creó la Liga Feminista y tomó forma el movimiento sufragista.

Los derechos políticos femeninos no fueron otorgados, sino que son producto de una lucha cuyos comienzos se remontan a la Costa Rica decimonónica. Hubo que esperar hasta la Constitución Política de 1949 para que las mujeres obtuvieran el derecho al sufragio, es decir, el derecho al voto. Y no fue sino a finales del siglo XX cuando se emitió legislación promotora de la igualdad real que, entre otros objetivos, tendió a hacer efectivo el derecho al sufragio pasivo, es decir, el derecho a ser electas.

Esa lucha centenaria sigue vigente debido a que las resistencias de las violentas estructuras de poder machistas y patriarcales se caracterizan por una maliciosa tenacidad para idear maneras de preservar sus espacios de exclusión antidemocrática. Las normas jurídicas importan, pero para su efectiva aplicación es necesaria la existencia de juezas y jueces, academias y agencias comprometidas con los valores que aquellas pregonan.

La carrera de la magistrada Eugenia María Zamora Chavarría como defensora de los derechos políticos de las mujeres constituye un excelente ejemplo de la incidencia positiva que pueden generar personas comprometidas con la democracia y con la equidad. Muchos años antes de ser designada como magistrada electoral, doña Eugenia ya había asumido los costos de la lucha por los derechos humanos y por la igualdad de género desde las diferentes fronteras a las que la condujo su personalidad inquieta, estudiosa y multifacética.

Desde 2005, ya como jueza integrante del Tribunal Supremo de Elecciones, ha sabido mantener una posición coherente en defensa de los derechos políticos electorales de las mujeres. En retrospectiva, desde el segundo lustro del nuevo milenio es imposible encontrar un solo tema relevante que el TSE haya tratado en relación con la equidad de género, donde la voz de la magistrada Zamora Chavarría no se haya hecho sentir.

La magistrada Eugenia María ha sabido cómo encontrar eco en los demás magistrados y magistradas del Tribunal que reconocen en ella a la jurista sólida, incisiva y coherente. En realidad, sus aportes no se limitan a las decisiones del TSE en materia de género, sino que abarcan el amplio cosmos temático albergado por la justicia electoral. Pero su estatura intelectual y su ejecutoria la acreditan como experta idónea para recopilar, analizar y relatar los principales hitos de las últimas dos décadas de las luchas de las mujeres por sus derechos políticos electorales en Costa Rica.

El Instituto de Formación y Estudios en Democracia del Tribunal Supremo de Elecciones (IFED/TSE), con la valiosa colaboración de la Fundación Konrad Adenauer (KAS), se complace en presentar el libro *Mujeres y Derechos Políticos Electorales: Costa Rica 1988-2018*, obra que a partir de su publicación resultará de indispensable consulta para toda persona interesada en derechos políticos electorales de las mujeres en Costa Rica.

Dr. Hugo Picado León  
Director general

## Fundación Konrad Adenauer (KAS)

Costa Rica se distingue, en el concierto de las naciones, por múltiples logros. Desde el campo científico, artístico, cultural, deportivo y político se elevan como faros de luz diversas realizaciones y aportes de la sociedad arraigada en esta pequeña porción de tierra del continente americano.

En el campo de la promoción de los derechos humanos, el país afianza gran parte de su prestigio internacional, erigiéndose en una nación respetuosa de aquellos, garante de su efectivo cumplimiento y líder en su expansión y consolidación a lo largo del tiempo.

La justa incorporación de la mujer a la vida pública, especialmente en su dimensión política-institucional, forma parte del acervo alcanzado por la sociedad costarricense, especialmente, por el activo liderazgo de mujeres comprometidas, con visión clara y precisa de la relevancia de darle a la democracia vigente un rostro de equidad por razones de género. Junto a hombres conscientes de la deuda histórica con la mujer costarricense, han forjado un modelo político y social orientado a la paridad sostenible.

Un proceso de ajuste del sistema democrático gradual, pero firme, con puntos de inflexión determinantes como el acceso al ejercicio del sufragio, consagrado en la Carta Magna emitida en 1949 y puesto en práctica por vez primera el 30 de julio de 1950 en el marco de otro proceso simbólico de la democracia como lo fue la consulta a la ciudadanía de comunidades rurales, a través de un plebiscito para determinar la jurisdicción cantonal a la que estarían adheridos a partir de esa decisión soberana.

Hoy, el fruto de ese esfuerzo sostenido permite a Costa Rica ocupar posiciones elevadas en ámbitos como la representación de la mujer en el Poder Legislativo donde casi se llega al 50% de los escaños o en el Poder Ejecutivo donde el Gobierno electo en 2018 conformó un gabinete de inicio con más de la mitad integrado por mujeres.

El avance en la participación y empoderamiento político de la mujer costarricense experimenta un dinamismo mayor durante las últimas tres décadas. En ese prolijo proceso la participación de actores institucionales como el Tribunal Supremo de Elecciones ha sido clave.

La presente obra elaborada por la actual magistrada del órgano electoral, Eugenia Zamora Chavarría, sistematiza, de manera rigurosa y clara, elementos centrales del proceso desarrollado durante ese lapso y expresa, con la precisión

propia de una operadora directa del sistema, los aportes jurisprudenciales del Tribunal del que forma parte, posibilitando, con ello, una lectura analítica del proceso caracterizada por su enfoque integral y muy concreto.

Concluye la obra con los desafíos y temas pendientes de abordaje como el delicado y complejo problema de la violencia y acoso político enfrentado por las mujeres que deciden integrarse activamente al quehacer político, desde cualquiera de sus dimensiones existentes.

La Fundación espera con esta contribución facilitar un insumo de altísimo nivel en esa discusión tendiente a fortalecer al sistema democrático costarricense, otorgándole el carácter de equidad y paridad que le haga fiel reflejo de la composición del cuerpo social al cual sostiene y organiza.

Werner Böhler  
Representante para Costa Rica y Panamá

# PRÓLOGO





## Prólogo

Eugenia Zamora no es solo una sólida académica y una profesional de altos quilates, cuya formación en la Facultad de Derecho de la UCR se complementó con una maestría en la prestigiosa Universidad de Harvard. Es, ante todo, una maravillosa persona. Dentro de sus muchas virtudes, quiero destacar su sensibilidad ante la injusticia y la vulnerabilidad social.

Basta ojear su currículum para constatarlo, porque su inclinación se evidencia en aquellas delicadas responsabilidades que ha asumido dentro y fuera del país: encargada asociada de protección en la oficina del ACNUR en México, defensora del usuario de nuestro Registro Nacional, integrante de la Junta Directiva del BANHVI y directora general del Instituto Interamericano del Niño, entre otros altos cargos en los que se ha distinguido.

Obviamente, la histórica discriminación de la mujer no podía dejarla indiferente como lo evidencia su hoja de vida. Su pasión y convicción feminista la condujeron, desde que asumió en 2005 la magistratura electoral, a comprometerse con la causa de la reivindicación de la participación de las mujeres en la política, ese espacio tradicionalmente monopolizado por los hombres. Como jueza y como coadministradora de un órgano constitucional con el rango de supremo poder de la República, ha tenido un papel crucial en colocar esa temática en el centro de las preocupaciones institucionales y de la política pública del país.

Con este, su primer libro, Eugenia traduce académicamente sus anhelos y su trayectoria. Y lo hace con soltura y rigor de jurista, no solo por su talla intelectual, sino porque ha sido protagonista desde el arranque del proceso histórico que su obra retrata: en 1987 y 1988, fue correductora del Proyecto de Ley de Igualdad Real de la Mujer y coordinadora técnica del equipo que lo formuló. Una vez incorporada al TSE, se preocupó por impulsar -junto a sus compañeros- la aprobación del Código Electoral que hoy nos rige y que, desde su concepción en 2001 como proyecto impulsado por la Institución, apostaba por la paridad y la alternancia en las listas electorales y por otras medidas de inclusión política de la mujer. La magistrada Zamora también es la responsable de diversas iniciativas que se han traducido en actividades y alianzas con instituciones públicas, organizaciones nacionales y extranjeras, producto de las cuales se ha propiciado una sinergia que favorece la visibilización de la problemática de las mujeres en la política, así como compartir lecciones aprendidas e impulsar nuevas agendas.

La obra consta de ocho capítulos coherentemente hilvanados para presentar, a un público amplio, una panorámica comprensiva de los progresos alcanzados en este ámbito. El capítulo primero, sobre los derechos político-electorales de las costarricenses de 1988 a 2009, constituye un repaso necesario sobre las cimas de diversas luchas a finales del siglo anterior, como lo fue la Ley de Promoción de la Igualdad Social de la Mujer, así como la reforma de 1996 al anterior Código Electoral, que incorporó a nuestro ordenamiento la cuota de género. Esto complementado (en el capítulo y en la realidad) por la jurisprudencia del TSE que fue la que, de hecho, dotó de eficacia a dichos avances legislativos: estableciendo una sanción contundente frente al incumplimiento de la cuota (1997), precisando que esta debía aplicarse en los puestos elegibles (1999), fijando el criterio histórico para operacionalizar dicha disposición (1999), aclarando su aplicabilidad sobre distintos puestos plurinominales (2000) y uninominales (2001) y ratificando su naturaleza de acción afirmativa en favor de la participación de las mujeres (2005). Cierra el capítulo analizando la vanguardista propuesta en esta materia contenida en el proyecto de Código Electoral que, como decíamos, el TSE planteó en 2001.

El segundo capítulo es más concentrado y examina, con precisión quirúrgica, el principio de paridad en el nuevo Código Electoral aprobado en 2009. Distingue claramente sus cuatro ámbitos de aplicación; es decir, en las delegaciones territoriales, en los órganos internos, en las nóminas a los puestos de elección popular y en las reglas que vinculan el financiamiento partidario con la capacitación, que en este caso debe ser paritaria.

El capítulo tercero está dedicado al mecanismo de la alternancia que ese código introduce procurando, como en su momento las reglas jurisprudenciales sobre la cuota de género, dotar de efectividad al principio de paridad. En un interesante estudio de derecho comparado, analiza la alternancia en Europa y en América Latina, a efecto de contextualizar el caso costarricense; a lo que añade una pormenorizada descripción de su aplicabilidad en diferentes ámbitos.

El capítulo cuarto aborda con profundidad un tema de la mayor actualidad y que aún es objeto de evolución legislativa y desarrollo jurisprudencial: la paridad horizontal. Describe la propuesta original del TSE en el proyecto de Código Electoral de 2001 y la del INAMU y la Defensoría de los Habitantes de 2007, con sus evidentes diferencias. Aún más, enfrenta con agudeza las tensiones entre la paridad horizontal y el principio de autonomía de la circunscripción electoral y el propio principio democrático. Cierra el capítulo exponiendo la decisión de los legisladores que aprobaron el código en 2009 rechazando la paridad horizontal, los proyectos de ley que se han impulsado desde entonces

para recuperarla y la resolución del TSE de 2016, que la dispuso para las listas de candidatos a diputado.

El quinto capítulo trata sobre el acceso de las mujeres a la justicia electoral. Una justicia impartida por la jurisdicción electoral concentrada que tiene Costa Rica y de la que Eugenia es protagonista de primera línea como magistrada. Además de lo ya dicho en punto a la cuota de género, dotada de real eficacia gracias a la jurisprudencia electoral, recupera la autora en este capítulo otras resoluciones emblemáticas relacionadas con la protección del derecho de participación política de las mujeres. Por ejemplo, las relativas a las amenazas o violaciones de los derechos de las mujeres con ocasión de su participación a lo interno de los partidos políticos o en el ejercicio de los mandatos populares recibidos. Porque frente a las acciones dirigidas a impedirles ejercer los cargos para los que ya fueron electas, también ha reaccionado la justicia electoral. A este respecto es elocuente la doctrina jurisprudencial según la cual el alcalde no puede vaciar de funciones el cargo de vicealcaldesa, sino que le debe asignar unas que sean claras, suficientes y oportunas, acordes con la dignidad del cargo.

Estrechamente relacionado con lo anterior, el capítulo sexto ahonda en el tema de la violencia política y el género. Lo hace repasando instrumentos de derecho internacional sobre el particular, un proyecto de ley costarricense, la investigación académica sobre el fenómeno en el país y delineando una serie de criterios mínimos para que el juez electoral imparta justicia en estos casos.

El séptimo capítulo es una monografía sobre la relación entre participación política femenina y el acceso al financiamiento partidario. Este, en síntesis, ha devenido en otra herramienta más para impulsar la participación política de las mujeres (mediante la capacitación de la militancia partidaria femenina) y para disuadir a los partidos de los tradicionales mecanismos (sutiles y subrepticios las más de las veces) de marginación de las mujeres dentro de las agrupaciones partidarias.

El capítulo octavo, finalmente, es una conclusión de la obra que, para esos fines, desarrolla una ajustada ponderación cuantitativa del camino andado y de los trechos que aún faltan por recorrer; así como, gracias a esos números, un diagnóstico de las zonas en las que aún hay rezagos en la siempre ardua lucha por la igualdad.

En síntesis, tiene el lector en sus manos la historia de una lucha por el pleno reconocimiento de la igualdad política de las mujeres. Una historia de emancipación política. Una historia de las instituciones, con enfoque especializado. Un material particularmente fecundo para comprender el rol de

los movimientos sociales, del legislador y del juez, en ese proceso de cambio histórico.

Una historia del enfrentamiento entre la cultura democrático-liberal, necesariamente humanista, y la tara del machismo que aún nos remuerde como sociedad. La democracia, como cultura, enfrenta y corrige códigos antropológicos de conducta. Este libro es testimonio de que en Costa Rica así ha sido. Enfrentando la resistencia a reconocerles el derecho al sufragio a las mujeres. La resistencia a postularlas. La resistencia a ubicarlas en puestos elegibles de las nóminas. La resistencia a ponerlas a encabezar las listas. Y la resistencia a, una vez electas, atribuirles funciones u ofrecerles condiciones de ejercicio acordes a la jerarquía de los cargos para los que fueron votadas. La resistencia de los partidos es la resistencia de la sociedad que los produjo y a la cual reflejan. Por eso, el goce de plenos derechos políticos por parte de las mujeres, contra tan atávicas resistencias, es una conquista de la humanidad en su conjunto.

Dr. Luis Antonio Sobrado González  
Magistrado presidente  
Tribunal Supremo de Elecciones



# INTRODUCCIÓN



*Cada pieza tiene una razón de ser tal como es (...). En algunos momentos tengo la sensación de que esto ya lo he vivido y que he escrito estas mismas palabras, pero comprendo que no soy yo, sino otra mujer, que anotó en sus cuadernos para que yo me sirviera de ellos.*

*Escribo, ella escribió, que la memoria es frágil y el transcurso de una vida es muy breve y sucede todo tan de prisa, que no alcanzamos a ver la relación entre los acontecimientos, no podemos medir la consecuencia de los actos, creemos en la ficción del tiempo, en el presente, el pasado y el futuro, pero puede ser también que todo ocurre simultáneamente, como decían las tres hermanas Mora, que eran capaces de ver en el espacio los espíritus de todas las épocas.*

*(...) comprendo a mi abuelo y me entero de las cosas a través de los cuadernos de Clara, las cartas de mi madre, los libros de administración de Las Tres Marías y tantos otros documentos que ahora están sobre la mesa al alcance de la mano.*

*Me será muy difícil vengar a todos los que tienen que ser vengados, porque mi venganza no sería más que otra parte del mismo rito inexorable. Quiero pensar que mi oficio es la vida y que mi misión no es prolongar el odio, sino sólo llenar estas páginas (...).*

Isabel Allende, *La casa de los espíritus*.

He escogido un extracto del libro de Isabel Allende por la significación que tiene “la escritura” como herramienta para recuperar la memoria y, esa “memoria”, como la memoria colectiva de todas las mujeres, en este caso, de las mujeres en la política.

Ese es el objetivo que persigue este documento: hablar sobre los derechos político-electorales de las mujeres en Costa Rica durante las tres últimas décadas: del año 1988 al 2018.

No se trata de un documento académico, si bien creo que cumple con el rigor científico requerido, pero intenta -en la medida de lo posible- que los tecnicismos no confundan los conceptos fundamentales, apela a la sensibilidad de las mujeres y aspira a sumarse a sus voces. Es, entonces, un trabajo político en el sentido etimológico de la palabra y, aunque el análisis lo es desde el derecho, por lo cual espero que sirva a abogadas y abogados, jueces y juezas y expertos o expertas en género, está dirigido, especialmente, a las mujeres que participan en política electoral.

Por esto, creo pertinente contar que crecí en un hogar marcado por los hechos políticos del 48. Mi madre, entonces de 10 años, se convierte en huérfana de guerra, ya que su padre, uno de los diputados que anula las elecciones presidenciales de ese año, sale al exilio a Nicaragua. Si su decisión legislativa fue equivocada, el costo resultó muy alto, pues, al no soportar el destierro, regresa un mes después y es asesinado. Nadie vio ni escuchó nada, tampoco hubo juicio.

Mi padre, de 24 años, perteneció al último grupo de universitarios que deseaba integrarse a las filas del ejército revolucionario en formación; al declararse toque de queda, no pudo salir de San José. En noviembre de ese año, ante la inminente invasión de la Guardia Nacional de Nicaragua, ese grupo se dirige a enfrentarla. Se dice que el baqueano que los conducía erra el camino. Ese error les salvó la vida; de lo contrario, hubieran convergido en el mismo lugar al que llegaban el Dr. Antonio Facio Castro y otros brigadistas, el 20 de diciembre de 1948, a instalar un puesto de asistencia de la Cruz Roja Costarricense, en la casa del Ing. Jaime Gutiérrez Braun. Todos fueron asesinados. (Revilla, s.f.).

Décadas después, mi madre participó en las elecciones nacionales de febrero de 1970 como candidata al Concejo Municipal de Pérez Zeledón, por el partido Unificación Nacional, cuando don Mario Echandi Jiménez era candidato a la Presidencia de la República.

La noche de esa elección uno de los candidatos del partido opositor, que era su amigo, le decía: -“doña Maru, no se preocupe, que si no sale por cociente, sale por «subconciante»”. Y doña Maru fue la primera mujer regidora propietaria elegida en ese concejo. Por esas cosas del destino no pudo concluir su período constitucional y las dificultades partidarias que posteriormente enfrentó truncaron su carrera política.

Muchas son las historias vividas por mis padres alrededor de este asunto. No es este el lugar para contarlas. Pero aprendí de ellos la importancia que tiene la política, la política electoral y, en especial, las dificultades que enfrentan las mujeres en este quehacer tan importante para el país.

Quizás, por esa razón, a los 12 años fui guía electoral en el Liceo Unesco y, a los 17, con mis compañeras del Colegio de Sión, formé un partido político y resulté electa presidenta del gobierno estudiantil. Junto a dirigentes de otros centros educativos, integré la Federación de Gobiernos Estudiantiles del país. A todos se nos dificultaba obtener los permisos para cumplir la función de gobierno y, con el auspicio del Ministerio de Educación (Mata de Limón, 1974), redactamos un reglamento que, entre otros objetivos, buscaba garantizar el

respeto y las condiciones necesarias para ejercer los cargos para los cuales habíamos sido elegidos.

Lejos estaba, entonces, de imaginar que algún día tendría el honor de ser elegida jueza electoral por la Corte Suprema de Justicia, precisamente para garantizar el respeto del ejercicio de los derechos político-electorales de las ciudadanas y de los ciudadanos costarricenses.

Dejando de lado el recorrido por los que serían mis acercamientos a la materia electoral, me referiré al objetivo primordial de esta obra, y para hacerlo, considero importante iniciar señalando que, durante los casi 70 años de vigencia de la actual Constitución, la participación política de la mujer ha avanzado mucho, pero no ha sido un camino fácil, y de ello da cuenta la experiencia de muchas mujeres -como la de mi madre- así como las importantes investigaciones producidas.

En 1949, en Costa Rica, la reivindicación femenina pasaba por el reconocimiento de su derecho al sufragio, denegado aun antes de la vida independiente, pues así se deduce de la Constitución de Cádiz que otorgaba derechos a los hombres libres excluyendo, por tanto, a las mujeres. En efecto, desde la independencia nacional en 1821 hasta 1947, se conocieron alrededor de 8 iniciativas de diversa índole para introducir el sufragio femenino: discursos políticos de 3 presidentes, al menos 2 proyectos de Constitución Política y varios proyectos de ley -unos votados negativamente y otros que, de nuevo, lo prohibían expresamente como en 1848-. Todos fracasaron (Obregón, 2000, pp. 272, 247, 205, 302, 322, 325, 381, 382 y 394).

Cuando finalmente se aprueba, en 1949, es el ejercicio del sufragio activo, el derecho de la mujer a elegir, el que tiene mayor desarrollo, si bien desde 1953 se elige a las primeras tres diputadas y las primeras cinco regidoras. En las décadas siguientes se observa un mayor desarrollo del ejercicio del derecho al sufragio pasivo de las mujeres: aumentan las condiciones para ser elegidas y, a partir de los setenta, algunas se postulan como candidatas a la Presidencia de la República.

En esta etapa destacan tres hitos: en 1980, la suscripción por el presidente Rodrigo Carazo Odio, de la Convención CEDAW (ratificada por la Asamblea Legislativa en 1986); en 1988, la presentación del Proyecto de Ley de Igualdad Real de la Mujer, por el presidente Óscar Arias Sánchez; y, en 1996, por iniciativa de varios diputados y diputadas, la reforma al Código Electoral, cuando la Asamblea Legislativa introduce la acción afirmativa de cuota del 40%.

La adopción de la CEDAW no produjo, en el corto plazo, los aumentos esperados. El Proyecto de Ley de Igualdad Real de la Mujer que, con otra denominación, comportaba una propuesta de paridad en los órganos partidarios y en las nóminas electorales y disponía el 30% del financiamiento estatal partidario para la mujer, también fracasa, y la reforma electoral de 1996 no precisó la forma de aplicación de la cuota dispuesta.

El inicio del siglo XXI también marcó una nueva etapa en la justicia electoral. Sin descuidar su rol de administrador de los procesos electorales, el TSE hizo de sus sentencias la herramienta idónea para desarrollar los derechos humanos como componente esencial de una faena que aspira a llenar las expectativas de la democracia.

En la conocida sentencia n.º 303-E-2000, por ejemplo, se integra el ordenamiento jurídico -vía pretoriana- para buscar la plenitud hermética y tutelar los derechos político-electorales y esa introducción del recurso de amparo electoral trajo consigo un derecho y una garantía en sí misma para la protección de las más caras prerrogativas ciudadanas tratándose de la participación política, especialmente de las mujeres.

En efecto, el juez electoral ha mostrado un compromiso con los derechos humanos de las mujeres quienes, a pesar de ser la mitad de la población, hemos estado sujetas a condiciones sociales asimétricas que dificultan, en general, el acceso a puestos públicos y, en lo específico, a cargos públicos de elección popular.

Al lado de su función jurisdiccional observamos, también, un desarrollo del ejercicio de la competencia del TSE de intérprete exclusivo y obligatorio de las normas constitucionales y legales en materia electoral que ha permitido la profundización democrática en tópicos de gran relevancia, incluida la participación política femenina.

Así, el Tribunal Supremo de Elecciones, en la histórica resolución n.º 1863 de 1999, estableció que la cuota del 40%, dispuesta por el legislador de 1996, debía ir acompañada de un mandato de posición que exigiera a los partidos políticos ubicar a las mujeres en puestos elegibles. Ello produjo un aumento sustancial en el número de mujeres diputadas y regidoras que, de 11 y 412 en 1998, pasó a 20 y a 502 en 2002, respectivamente. En diputadas, el país se colocaba en el 3.º puesto mundial y 2.º regional después de Argentina (Inter-Parliamentary Union, 2006).

En el año 2001 el TSE, en el nuevo Código Electoral que somete a consideración de la Asamblea Legislativa, propone el principio de paridad y el mecanismo

de alternancia, aprobados en 2009, en sustitución de la cuota y del criterio de puesto elegible.

Las elecciones municipales de 2010 y las nacionales de 2014, en las que se aplican la paridad y la alternancia por vez primera, no arrojan los resultados esperados: no aumentó el número de mujeres regidoras (de 437 en 2006 pasa a 424 en 2010) ni el de diputadas que bajó de 22 (38,6%) en las elecciones de 2006; y en 2010, a 19 (33%).

En 2016 el TSE emite la resolución n.º 3603-E8-2016 y, tomando en cuenta la resolución de la Sala Constitucional n.º 16075-15, dispone la paridad horizontal para las nóminas de candidaturas a diputadas, previniendo que el Registro Electoral, en caso de que los partidos políticos la incumplan, reordenará la lista. El nuevo sistema se aplicó por primera vez en la elección nacional de diputadas de 2018, en donde resultaron electas 26 diputadas (un 45,6% de la Asamblea Legislativa). Esto volvió a colocar el país a la vanguardia en la representación parlamentaria de las mujeres, ocupando el 7.º lugar mundial y el 4.º regional (Inter-Parliamentary Union, 2018).

Hoy, el ejercicio del sufragio pasivo implica también el respeto por las condiciones necesarias para el adecuado ejercicio de los cargos de elección popular, de manera que este no sufra un vaciamiento en su núcleo. En este ámbito el juez electoral, a partir de una visión progresiva del derecho al sufragio, ha desplegado un importante papel en el que destacan sus resoluciones emitidas a raíz de conflictos surgidos entre las alcaldías y las vicealcaldías primeras, como se analiza en el capítulo sobre acceso de la mujer a la justicia electoral.

En ese difícil camino por alcanzar la igualdad, siempre parece que las mujeres concitamos la ira de algún dios que, permanentemente, nos aproxima o nos aleja de la meta. Como en la que algunos consideran la más grande novela del siglo XX, *Ulises*, enfrentamos cotidianamente nuestra odisea con su valor, pero es la constancia de Penélope la que nos sostiene. Como ella, hemos tejido tanto que esta vez la llegada a Ítaca asoma en el horizonte como realidad, tampoco exenta de nuevas odiseas.





## CAPÍTULO I

# EVOLUCIÓN DE LOS DERECHOS POLÍTICO-ELECTORALES DE LAS MUJERES EN COSTA RICA: 1988-2009



## CAPÍTULO I. EVOLUCIÓN DE LOS DERECHOS POLÍTICO-ELECTORALES DE LAS MUJERES EN COSTA RICA: 1988-2009

Este capítulo pretende hacer un repaso de la evolución de los derechos políticos de las mujeres en Costa Rica. Abarca desde el Proyecto de Ley de Igualdad Real de la Mujer, y la reforma del Código Electoral del año 1996, sobre la cuota del 40% de género; hasta el Proyecto de Código Electoral (2001-2009), en el que se propuso el principio de paridad y el mecanismo de alternancia por razón del sexo.

El 8 de marzo de 1988 el Poder Ejecutivo presentó ante la Asamblea Legislativa el proyecto denominado Ley de Igualdad Real de la Mujer. El documento fue preparado por la Junta Directiva del entonces Centro Nacional para el Desarrollo de la Mujer y la Familia (CFM), actual Instituto Nacional de la Mujer (INAMU), de la cual tuve el honor de formar parte. El país había ratificado el 2 de octubre de 1984 la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Contra la Mujer (ONU, 1979), instrumento jurídico internacional que introdujo el concepto de discriminación positiva -también denominado de acción afirmativa- en favor de la mujer, en sus artículos 4, inc. 1; y 7, incs. a y b.

El artículo 33 de la Constitución Política recoge el principio de igualdad el cual establecía que: “Todo hombre es igual ante la ley”, hasta 1968, cuando cambió su texto por: “Todo hombre es igual ante la ley y no podrá hacerse discriminación alguna contraria a la dignidad humana”. Con la posterior reforma de 1999, el texto actual varió y actualmente indica: “Toda persona es igual ante la ley y no podrá practicarse discriminación alguna contraria a la dignidad humana”.

Costa Rica ya había firmado una serie de instrumentos internacionales como la Carta de las Naciones Unidas (1945), el primero que establece el principio de igualdad para mujeres y hombres, y la Declaración Universal de Derechos Humanos (1948) que prohíbe la discriminación por razón del sexo. En cuanto a derechos políticos de la mujer, se habían ratificado la Convención

Interamericana sobre Concesión de los Derechos Políticos a la Mujer (OEA, 1948), las convenciones sobre los derechos civiles y políticos de la mujer (ONU, 1952, aprobadas en 1967) y el Pacto Internacional sobre Derechos Civiles y Políticos (ONU, 1968), sobre el derecho de voto de las mujeres en todos los procesos electorales y de consulta popular, a ser elegidas y a ejercer puestos públicos. En 1970 se ratifica la Convención Americana sobre Derechos Humanos, conocida como Pacto de San José y, en 1979, el país se constituye en sede de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, a cuya jurisdicción se somete (TSE, 2008, pp. 10-14).

La Convención Americana, en sus artículos 1, 24 y 27, señala que los Estados Parte deben respetar los derechos y libertades en ella reconocidos y garantizar su libre y pleno ejercicio a toda persona que esté sujeta a su jurisdicción, sin discriminación alguna por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opiniones políticas o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social. Igualmente, señala que, para los efectos de la Convención, persona es todo ser humano y que todas las personas son iguales ante la ley; en consecuencia, tienen derecho, sin discriminación, a igual protección legal.

La Convención establece, además, que en caso de guerra, peligro público u otra emergencia que amenace la independencia o seguridad del Estado Parte, este podrá adoptar disposiciones que, en la medida y por el tiempo estrictamente limitados a las exigencias de la situación, suspendan las obligaciones contraídas en virtud de esta convención, siempre que estas no sean incompatibles con las demás obligaciones que les impone el derecho internacional y no entrañen discriminación alguna fundada en motivos de raza, color, sexo, idioma, religión u origen social.

A pesar de lo anterior, desde la ratificación de la CEDAW, el Estado costarricense no había ejecutado acciones para cumplir con esas obligaciones internacionales. Por tanto, como señalan diversas autoras, el Proyecto de Ley de Igualdad Real de la Mujer vino a significar un verdadero parteaguas en la vida nacional, pues:

inició un debate nacional sin precedentes en la historia de Costa Rica, comparado, según algunas de las entrevistadas, con el debate generado a raíz de la incorporación del voto femenino en la Constitución de 1949. En el centro de la discusión, estaba el significado mismo de igualdad y el papel de las mujeres en una sociedad que no las reconocía como actoras activas dentro de la misma. (Morales, 2003, p. 3).

El proyecto proponía desde un capítulo de derechos políticos hasta la obligación de registrar, a nombre de la pareja, toda propiedad inmueble otorgada por el Estado o a nombre de la mujer, en caso de unión de hecho. Regulaba las guarderías infantiles y establecía la creación de la Procuraduría de la Mujer a la que se encargaba velar por el cumplimiento de las leyes y actuar ante cualquier discriminación que afectara a la mujer. También establecía la necesidad de eliminar los estereotipos sexuales en la enseñanza, en el plazo de dos años después de su entrada en vigencia. En materia penal, eliminaba la concesión del indulto a las personas condenadas por el delito de violación y, en cuanto a los procesos judiciales incoados por delitos sexuales, establecía la obligación de que, a lo largo de ellos, participaran personas capacitadas en género, particularmente, que en el tribunal responsable de conocer del asunto hubiera, por lo menos, una mujer, y que el debate fuera privado.

Nos referiremos solo al capítulo de derechos políticos de la mujer, que fue eliminado y sustituido por un texto programático, con lo que se provocó un *impasse* en la incorporación paritaria de la mujer en el ámbito político nacional, aunque la nueva legislación tuvo un fuerte y positivo impacto en otras áreas. También se destaca cómo el Estado costarricense, a pesar de esa pausa, introduce avances importantes en la reforma de 1996 del Código Electoral (cuota del 40%), pero permanecía omiso en la aprobación de legislación que consagrara la paridad de género en cuanto a derechos políticos.

En 1990 se aprueba la Ley de Promoción de la Igualdad Social de la Mujer que obliga al Estado a promover y garantizar la igualdad de derechos entre hombres y mujeres en los campos político, económico, social y cultural (art. 1.º) y a velar porque la mujer no sufra discriminación alguna por razón de su género (art. 2.º). Se establece que los partidos políticos incluirán en sus estatutos mecanismos eficaces que promuevan y aseguren la participación efectiva de la mujer en los procesos electorarios internos, en los órganos directores del partido y en las papeletas electorales, y se reforma el Código Electoral a fin de que aquellos destinen un porcentaje (30%) de la contribución estatal a la que tuvieren derecho, para promover la formación y participación política de la mujer (art. 6).

Posteriormente, dado el carácter programático de la nueva ley en cuanto a derechos políticos, se conoce otro proyecto de ley (n.º 11.618 de octubre de 1992) para introducir, en el Código Electoral entonces vigente, el sistema de cuota de género de manera obligatoria. Este proyecto, también desechado, de igual manera proponía un artículo transitorio para que el TSE garantizara y velara por el cumplimiento de la representación femenina tanto en las estructuras partidarias como en las nóminas a cargos de elección popular.

Finalmente, la reforma del Código Electoral de 1996 (Ley 7653 del 28 de noviembre de 1996) consagra la cuota de género y obliga a los partidos políticos a incluir en sus estatutos los mecanismos necesarios para asegurar la participación de las mujeres, al menos en un porcentaje del 40% tanto en las delegaciones como en los órganos internos partidarios y en las nóminas o papeletas para los puestos de elección popular (arts. 58, inciso ñ, 60 y su transitorio).

La nueva legislación no fue suficiente y se hizo necesario que el TSE, en uso de su atribución constitucional -exclusiva y obligatoria- de interpretación de la normativa electoral (art. 102, inciso 3), emitiera varias resoluciones, entre 1999 y 2005, que precisaron su verdadero alcance y que colocaron al país en el tercer lugar mundial en cuanto a la cantidad de mujeres parlamentarias.

La experiencia acumulada posibilitó que, en el año 2001, el TSE propusiera a la Asamblea Legislativa un proyecto integral de Código Electoral que, originalmente, mantenía el sistema de cuota del 40% en delegaciones y órganos internos partidarios, pero avanzaba a un sistema de paridad y alternancia en las nóminas. En el 2008 se adiciona al proyecto otro artículo para establecer la obligatoriedad partidaria de destinar recursos a la formación y capacitación de la mujer<sup>1</sup>.

De seguido, se referenciará en detalle cada uno de los avances legales que han permitido la participación política de las mujeres.

## 1.1 El Proyecto de Ley de Igualdad Real de la Mujer

A partir de la concepción del derecho como un instrumento para el cambio social, el principal objetivo del proyecto consistía en evidenciar, dentro de la agenda política nacional, el problema del machismo y cómo este impedía una mayor participación política de la mujer dentro de los partidos políticos y en los cargos de elección popular. En efecto, Costa Rica, al igual que otros países, no escapa a la aberración del machismo, la misoginia y el sexismo. Sin embargo, debido a la propia idiosincrasia nacional, la discriminación contra la mujer se encuentra debidamente encubierta por una serie de mecanismos que le permiten al sistema social, político y económico negar esa realidad (Hidalgo, 2007, pp. 29-30).

Un segundo objetivo perseguía una norma jurídica que forzara, de una vez por todas, a los partidos políticos para que incorporaran dentro de sus nóminas

---

<sup>1</sup> Véase expediente legislativo n.º 16.212 (el expediente original fue el n.º 14.268, pero otros fueron agregados, por lo cual la Comisión legislativa le asigna el indicado).

a cargos de elección popular, así como dentro de sus órganos partidarios, el mismo número de mujeres y de hombres contenido en el padrón electoral. A marzo de 1988 ese padrón reportaba un total de 1 608 641 electores: 799 313 mujeres (49.7%) y 809 328 hombres (50.3%) (TSE, 1988).

El tercer objetivo fue contar con legislación que obligara a los partidos políticos a destinar, de la contribución estatal a la que tuvieren derecho, un porcentaje para actividades de capacitación que coadyuvaran a promover la incorporación real de la mujer en los partidos y en los cargos de elección popular.

Así, el capítulo primero “De los derechos políticos” señalaba:

Artículo 1.º- Para las cinco elecciones nacionales y generales siguientes (...) las nóminas para los puestos de elección popular para diputados y regidores municipales presentadas por los partidos políticos, deberán contener un número de hombres y de mujeres proporcional al número de hombres y de mujeres inscritos en el padrón provincial y cantonal electoral vigente en la elección inmediata anterior.

Artículo 2.º- Refórmense los artículos 60 y 177 del Código Electoral, Ley número 1536 de 10 de diciembre de 1952, según sus reformas, para que digan:

Artículo 60.- Los partidos políticos comprenderán en su organización:  
a) Asamblea de Distrito. Una en cada distrito; b) Asamblea de Cantón. Una en cada cantón; c) Asamblea Nacional. Una en el país.

La Asamblea de Distrito estará formada por los electores del respectivo distrito afiliados al partido. La lista de los delegados de la Asamblea de Distrito ante la Asamblea de Cantón, deberá conformarse en forma proporcional al sexo de los inscritos en el padrón distrital del partido político respectivo. (...) La Asamblea de cantón estará formada por (...). La Asamblea de Provincia (...). La Asamblea Nacional (...).

Todos los partidos políticos integrarán sus papeletas de elección interna en forma proporcional al sexo de los representantes ante la Asamblea respectiva. (Asamblea Legislativa, 1988, expediente n.º 10605).

La Asamblea Legislativa recibió el proyecto el 8 de marzo de 1988, Día Internacional de la Mujer, de manos del presidente de la República, Oscar Arias Sánchez y de la primera dama, Margarita Penón Góngora, acompañados por personalidades del mundo público y privado del país. El entonces presidente

de la Asamblea Legislativa, Fernando Volio Jiménez, expresó: “La Asamblea Legislativa está de gala, porque este es un acto de especial significación para la democracia costarricense. Recibo con agrado este documento que es un esfuerzo del Gobierno para ratificar aún más la dignidad de la mujer” (Morales, 2013, p. 11).

Remitido a la Comisión Permanente de Asuntos Sociales, desde el primer momento fue apasionadamente apoyado, criticado o rechazado por innumerables sectores, así como por diversos operadores del sistema político. Baste para ello revisar las actas del expediente, cuyo tamaño alcanzó 3 tomos. Su discusión suscitó una serie de debates dentro del seno de la Comisión, de la Asamblea Legislativa, en diferentes foros a lo largo y ancho del país y en los medios de comunicación colectiva, lo que generó innumerables notas de prensa, así como caricaturas, bromas públicas, descalificaciones o apoyos en todos los sentidos (Morales, 2003, p. 9)<sup>2</sup>.

Algunos de los trabajos donde se analiza el impacto nacional de esta propuesta indican que, en ocasiones, el proceso de discusión nacional pareció ser más rico que el propio trámite legislativo. Así, por ejemplo, la experta en género Alda Facio expresaba: “Yo siempre digo que más que la ley en sí, lo importante fue que ese proceso de dos años, concientizó a todas las mujeres de Costa Rica sobre sus derechos” (Moreno, 1995, p. 23), pues contó con el respaldo de casi todas las organizaciones feministas nacionales y de sectores importantes de la población y el país entero giró alrededor de su discusión. (Morales, 2003, pp. 22-23).

Sin embargo, también evidenciaba la dificultad y el rechazo de los partidos políticos de incluir mujeres “por cuota” en sus órganos partidarios y en sus nóminas de candidaturas a cargos de elección popular. Algunos diputados señalaron que:

(...) si le diéramos un trato que no tomara en consideración que fue un tema de campaña política y una promesa del señor Presidente de la República, debería ser desechado (...) no le daré el voto a un proyecto que tenga cuotas para la mujer (...). Me parece que detrás de este proyecto de ley, existen algunos prejuicios del movimiento feminista. Yo ambiciono para la sociedad costarricense algo diferente de lo que hasta ahora ha hecho el movimiento feminista en los países desarrollados. Está comprobado que en esos países el feminismo lejos de dar a la mujer mayor igualdad (...) lo que ha sucedido es que tiene que trabajar doble(...).

---

<sup>2</sup> Centro Nacional de Mujer y Familia, s.f.

También dijeron soy de la opinión de que existen otros asuntos más importantes que merecen un tratamiento rápido y que no es precisamente este proyecto, el cual considero demagógico y politiquero. (Moreno, 1995, pp. 20-22).

Uno de los obstáculos más importantes a los que se enfrentan las mujeres en el campo político proviene, en gran parte, de los partidos políticos y así lo refería un documento de CEPAL al señalar que, a pesar de las leyes sobre cuotas, otras brechas imposibilitan su cumplimiento y provienen del sistema electoral:

Durante los foros virtuales llevados a cabo entre las autoridades de los mecanismos nacionales de adelanto de la mujer a inicios de 2007 en preparación de la décima Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe, las y los participantes coincidieron en señalar a los partidos políticos como las fuerzas más reticentes al ingreso de las mujeres a los parlamentos. (CEPAL, 2007, p. 39).

El artículo 177, según indicamos, establecía la obligación, para los partidos políticos, de destinar un porcentaje de sus gastos exclusivamente a la promoción y participación política de la mujer. Este aspecto será abordado en el capítulo VII sobre género y financiamiento partidario.

El 25 de mayo de 1988 el entonces presidente de la Comisión Legislativa, diputado Mario Carvajal, al tratarse de materia electoral, planteó consulta ante el TSE el cual, en sesión ordinaria del 26 de mayo de 1988, declaró: “En consecuencia, por todo lo dicho, el criterio del Tribunal es negativo a los dos artículos del proyecto en mención”. (Artículo 1.º y reforma al artículo 60 del Código Electoral).

El TSE, partiendo de la CEDAW y su definición de discriminación contra la mujer (art. 1.º) señala:

Resulta esencial, dentro de ese contexto, tomar, como punto de partida que “discriminación” estará referido a hacer distinciones, exclusiones, o imponer restricción alguna a la mujer con base en el sexo, cuyo objeto o resultado menoscabe o anule el reconocimiento, goce o ejercicio de la igualdad del hombre y la mujer.

Dentro de las normas constitucionales de trascendencia encontramos la que permite a los ciudadanos agruparse en partidos para intervenir en la política nacional. No se hace distinción o exclusión en cuanto a sexo, pues tiene el mismo sustento de aquella en que se da a hombres y mujeres la posibilidad de ejercer el sufragio.

Tampoco hay limitaciones, en cuanto a sexo, para desempeñar cargos como Presidente, Vicepresidente, o diputado.

II. Todos los principios generales contenidos en la Carta Magna, lógicamente fueron respetados y desarrollados en la Ley orgánica del Tribunal Supremo de Elecciones y del Registro Civil, sin que se haga en ella exclusión alguna a la mujer en el ejercicio del sufragio, o en cuanto a su participación para elegir o ser electa. No existen, de igual forma, reglas limitantes en el Código Municipal.

IV.- (...) del análisis de nuestras disposiciones constitucionales y legales podemos afirmar que, en materia electoral, no existe diferencia de trato en nuestro país por motivo de sexo.

V.- (...) que el Tribunal, de aceptar la necesidad de que se reforme el artículo 60 del Código Electoral para que se elimine un principio de discriminación -conforme al espíritu del proyecto de ley que se comentaría aceptando que se han violado disposiciones constitucionales y legales expresas que impiden hacer discriminación alguna, en la materia sub examine, por motivo del sexo. Ya quedó expuesto que dentro de nuestra normativa no existe discriminación en contra de la mujer para participar en materia electoral, en forma activa o pasiva.

El proyecto de ley, en su artículo 1.º, establece una proporcionalidad en las listas que deben formarse para puestos de elección popular (diputados y regidores municipales), para que contengan un número proporcional de hombres y mujeres en relación con los hombres y mujeres inscritos en el padrón provincial y cantonal vigente en la elección inmediata anterior. Quedan excluidos los síndicos. No se explica el motivo por el cual solamente se toman en cuenta los puestos de diputados y regidores municipales dejándose de lado otros cargos, procedimiento que, si se quiere, se torna a su vez, discriminatorio.

La reforma del artículo 60 del Código Electoral tiende a que en la organización interna de los partidos políticos también se guarde la proporcionalidad en cuanto al sexo.

Referente a ambas disposiciones (...) se trata de normas por las que el Estado se torna intervencionista pues pretende regular hasta el porcentaje en que deben estar representadas las personas dentro de los partidos y aún en los cargos mencionados para elección popular, tomando en cuenta el sexo de los ciudadanos. Estos casos van contra el

sano principio del ejercicio democrático según el cual los ciudadanos tienen derecho a participar, según su capacidad y libre voluntad, en aspectos políticos o bien electorales. El principio de igualdad como punto de partida es esencial para el caso pues, como se ha expuesto, no existe, en este punto de partida, diferencia alguna en materia electoral por motivo de sexo. (TSE, acta de sesión n.º 8933-1988, art. 10).

La lectura de la CEDAW no coincidía con la interpretación que, del mismo texto, hacía el TSE el cual, por demás, reflejaba el estado del arte en cuanto a cómo los operadores del sistema jurídico nacional no se encontraban en condiciones de apostar por las denominadas acciones afirmativas. Años después la Sala Constitucional (creada en 1989) reiteró:

el propósito de tales programas o de legislación (...) es el de, no sólo evitar la desigualdad individuo versus individuo sino también la desigualdad entre diversos grupos humanos. Las disposiciones dispares de la ley frente al régimen común (...) son medidas compensatorias que favorecen la igualdad real, empleando como herramienta una desigualdad formal en tanto que no se alcance la primera. (Sala Constitucional, 1995a, sentencia n.º 321-95).

Ante la fuerte oposición de los diputados, el estado nacional de la cuestión y la posición del TSE, la Comisión varió la redacción original del proyecto y consultó nuevamente al Tribunal quien reiteró su oposición señalando (art. 7 y transitorio 4.º):

Como se trata de disposiciones de tipo general, que dejan a los propios partidos políticos la decisión de tomar las medidas que crean convenientes en sus estatutos para promover la participación de la mujer en los procesos de elecciones internas, órganos directores y papeletas electorales, el Tribunal no tiene objeción alguna que hacer.

Artículo 8.- En cuanto a este artículo, que mantiene la misma orientación que el proyecto de reforma al artículo 177 del Código Electoral, y al cual ya nos referimos en nuestra respuesta del 8 de junio anterior, corresponde transcribir los mismos conceptos (...). (TSE, acta de sesión n.º 9026, art. 8).

En cuanto a la primera fase del Proyecto de Ley de Igualdad Real, algunas analistas señalaron que la sustitución del texto eliminaba sus puntos más controversiales:

El régimen de cuotas de participación política, la eliminación del indulto a los violadores, la exigencia de la presencia de una mujer en los casos de juzgamiento de delitos sexuales en contra de las mujeres y la discriminación positiva para las mujeres en el caso del crédito bancario. (Moreno, 1995, p. 25).

Igualmente indicaban que:

(...) así como la negociación fue la que posibilitó que la Comisión de Asuntos Sociales emitiera el dictamen aprobatorio del segundo texto del proyecto, ello también significó un fuerte desestímulo para los sectores organizados de mujeres que habían participado activamente en la primera parte de la campaña, quienes consideraron traicionados sus intereses por parte de las instancias de Gobierno promotoras del mismo. (Moreno, 1995, p. 25).

## 1.2 El Proyecto de Ley de Promoción de la Igualdad Social de la Mujer

A partir del Proyecto de Ley de Igualdad Real de la Mujer, y considerando las diversas consultas efectuadas por la Asamblea Legislativa en relación con ese proyecto, el 26 de marzo de 1990, se sustituyó *igualdad real por igualdad social*, y se aprobó la Ley de Promoción de la Igualdad Social de la Mujer (7142 del 2 de marzo de 1990). La mayoría de los estudios, escritos y publicaciones actuales sobre los derechos políticos de la mujer costarricense parten de esta ley. Sin duda, ella ha sido muy importante, pues permitió que el tema siguiera vigente en la agenda política nacional. Así lo consigna el referido documento de CEPAL al señalar que, con su aprobación:

Costa Rica se convirtió en el primer país de la región en desarrollar políticas públicas específicas –incluyendo legislación– para el adelanto de las mujeres en aplicación de los compromisos adquiridos en 1984 cuando ratifica la Convención CEDAW. (...) es la primera experiencia que pretende responder desde una aproximación más integral a las diversas manifestaciones de discriminación de género que sufren las mujeres, incluyendo la creación de institucionalidad específica. (CEPAL, 2007, p. 2)<sup>3</sup>.

---

<sup>3</sup> De obligada referencia es el estudio llevado a cabo por Hidalgo 2007 (IIDH), quien hace un detallado análisis del impacto jurídico y de las políticas públicas que ha producido esta legislación.

Sin embargo, los artículos del proyecto original referidos a derechos políticos de la mujer, concretamente a la instauración de lo que hoy se denomina un sistema de paridad fueron eliminados y, en su lugar, se incluyen las indicadas normas programáticas -valiosas en cuanto a su intención política-, pero carentes de obligaciones y sanciones específicas. Al respecto, algunas analistas señalaron:

La fuerte reacción generada tanto dentro de la clase política como entre diversos sectores de la sociedad, incluidos algunos de mujeres, demostraron que el país, pero particularmente los partidos políticos, no estaban preparados para esta apertura democrática. Como resultado de ello la Ley, cuya propuesta original fue sensiblemente ampliada en otros aspectos, quedó en este concepto reducida a una excitativa a los partidos políticos para adoptar medidas que mejoraran la participación de las mujeres en los cargos de decisión, tanto de ellos como en los Poderes del Estado. (Moreno, 1995, p. 28).

La nueva ley, en su capítulo *Disposiciones Generales*, incluyó artículos en los cuales se consagra la obligación del Estado de promover y garantizar la igualdad en los campos político, económico, social y cultural (art. 1); de igual manera que los poderes e instituciones del Estado deben velar por que no se produzca discriminación por razón de género, en las esferas antes señaladas, de acuerdo con la CEDAW (art. 2). En el mismo sentido, indica que el Estado debe promover la creación y el desarrollo de programas y servicios dirigidos a facilitar la participación de la mujer en condiciones de igualdad (art. 3) y que, para garantizar la igualdad de oportunidades, la Defensoría de los Derechos Humanos tomará las medidas necesarias y apropiadas, especialmente en los cargos públicos (art. 4).

En cuanto a los derechos político-electorales, el artículo 5 señala que los partidos políticos incluirán en sus estatutos mecanismos eficaces para promover y asegurar la participación efectiva de la mujer en sus estructuras internas, en sus papeletas electorales y en determinados cargos públicos; y el artículo 6 indica que, del monto de capacitación partidaria (art. 194 del Código Electoral), deberán destinar un porcentaje para promover la formación y participación política de la mujer.

### 1.3 El Proyecto de Reforma del Código Electoral de 1992

En virtud de la debilidad del articulado de la nueva ley, que hacía difícil su cumplimiento, la entonces diputada del Partido Liberación Nacional, Gladys Rojas Prado, presentó otro proyecto de reforma al Código Electoral con el fin de introducir el sistema de cuota de género, de manera obligatoria, para todos los partidos.

Este proyecto también proponía un artículo transitorio para que el TSE “garantice y vele para que se dé la representación femenina, tanto en las estructuras de partido como en las papeletas a puestos de elección”. (Asamblea Legislativa, 1992a, expediente n.º 11.6018).

En la exposición de motivos la diputada indicaba:

La práctica ha demostrado que no ha sido suficiente la disposición del artículo 6 de la Ley de Promoción de la Igualdad Social de la Mujer, por la cual se le asignaba el treinta por ciento (30%) (sic) de los fondos adelantados a los partidos para la promoción de la participación femenina en los procesos electorales. (Moreno, 1995, pp. 30-31).

También proponía:

(...) la incorporación el (sic) principio de “representación proporcional de la mujer” tanto en el artículo 58, como un objetivo de los estatutos mismos de los partidos, como en el artículo 60, que establece las Asambleas Distritales, Cantonales, Provinciales y Nacionales. (Moreno, 1995, pp. 30-31).

Y agregaba que:

Como sistema de control de cumplimiento se establece en la reforma al artículo 78, que en el momento de inscripción de candidaturas, cada partido tendrá que comprobar el respeto al principio de la representación proporcional de la mujer, según los procedimientos que establezca el Tribunal Supremo de Elecciones. (Moreno, 1995, pp. 30-31).

Nuevamente, el TSE se pronunció en contra del proyecto, considerando que se obligaba a las mujeres a una participación activa dentro de las estructuras de los partidos políticos y en los cargos de elección popular y que el proyecto era deficitario al no establecer los mecanismos necesarios para comprobar el principio de representación proporcional ni los mecanismos de sanción para aquellos que no cumplieran con la disposición (TSE, acta de sesión n.º 10148-1993, art. 12). También se opusieron al proyecto los asesores legislativos quienes, de manera resumida, anotaron que carecía de claridad en cuanto a su formulación.

El proyecto fue conocido por la Comisión Especial Mixta que estudiaba los proyectos en trámite y otras iniciativas en materia electoral, y recibió dictamen negativo de mayoría, por considerarse violatorio del derecho de asociación y del principio de igualdad.

“Si bien (...) pasó absolutamente desapercibido para la opinión pública nacional y, en particular, para las mujeres y las organizaciones que trabajaron tan arduamente en el proceso de apoyo a la Ley de Promoción de la Igualdad Social de la Mujer” (Moreno, 1995, pp. 40-41), se destaca su importancia, puesto que corroboraba el carácter insuficiente de la Ley de Promoción de la Igualdad Social.

#### 1.4 La reforma del Código Electoral de 1996

En 1996 y sobre la base de la fallida reforma de 1992, se aprueba la reforma de los artículos 58 y 60 del Código Electoral (Ley 7653 del 28 de noviembre de 1996).

El proyecto fue presentado, por moción en plenario, entre otros, por Sandra Pizsk (corredactora del proyecto de 1988), Walter Coto y Francisco Antonio Pacheco, diputados del Partido Liberación Nacional; y por Lorena Vásquez, Bernal Aragón, Anabelle Díez y Mario Carazo Zeledón, diputados del partido Unidad Social Cristiana (Asamblea Legislativa, 1992b, expediente n.º 11.504). Allí se establece el **sistema de cuota de género** que obligaba a los partidos políticos a incluir, en sus órganos internos de decisión y de dirección, así como en las nóminas a cargos de elección popular, al menos un 40% de mujeres.

El nuevo texto aprobado señalaba en su artículo 60: “Las delegaciones de las asambleas distritales, cantonales y provinciales, deberán estar conformadas al menos, por un cuarenta por ciento (40%) de mujeres”. La cuota se planteaba como un mínimo, con lo cual el legislador expresamente manifestaba la voluntad política de que ese porcentaje no fuera un techo, sino un piso.

El transitorio de ese artículo expresa:

Cuando un partido haya alcanzado la participación política de la mujer en proporción a su número dentro del Padrón Electoral y a satisfacción del Tribunal Supremo de Elecciones, las medidas citadas en el último párrafo del artículo 60 del Código Electoral podrán cesar por resolución de ese Tribunal. (Código Electoral, 1953, artículo 60, transitorio).

La norma recogía el sistema progresivo de control de cumplimiento propuesto en 1992, consecuente con las acciones afirmativas o de discriminación positiva, cuya naturaleza es temporal. También modificó el artículo 58 que pasó a señalar:

Los Estatutos de los partidos deberán contener:

n) El mecanismo que asegure la participación de las mujeres en el porcentaje establecido en el artículo 60 de este Código, tanto en la estructura partidaria como en las papeletas para los puestos de elección popular.

ñ) El porcentaje y la forma en que se hará efectiva la disposición contenida en el artículo 6 de la Ley N.º 7142, de 8 de marzo de 1990 (Ley de Promoción de la Igualdad Social, referido al porcentaje de capacitación para promover la formación y participación política de la mujer, ya anotado).

## 1.5 Los pronunciamientos del Tribunal Supremo de Elecciones: 1997-2005

La reforma referida tampoco fue suficiente para que se cumplieran sus objetivos, pues los partidos políticos siguieron colocando a las mujeres en el último lugar de la lista de elegibles, es decir, “en el piso para hacer la plancha”, con lo cual el fin de la norma se hacía nugatorio. Ello generó, por parte del TSE, los acuerdos y resoluciones que, de seguido, enlistamos.

**a) Obligación de los partidos de cumplir con el 40% de cuota femenina en sus nóminas de candidaturas, bajo apercibimiento de no inscripción en el Registro Civil (Acta de sesión ordinaria n.º 11.063, 14 de enero de 1997, art. 2)**

En este acuerdo el TSE -en cumplimiento de la Ley de Promoción de la Igualdad Social de la Mujer, que reformó el artículo 58 del Código Electoral- previene a los partidos políticos su obligación de proceder, a la mayor brevedad, a reformar sus estatutos de acuerdo con la citada norma. Nótese que aun cuando la norma no hacía referencia expresa a la cuota del 40% establecida en el Código Electoral, en su artículo 5 compele a los partidos políticos a incluir, en sus estatutos: “mecanismos eficaces que promuevan y aseguren la participación efectiva de la mujer en los procesos electorarios internos, en los órganos directores del partido y en las papeletas electorales”.

**b) Registro Civil no inscribirá papeletas que no cumplan el 40% de cuota femenina (Acta de sesión ordinaria n.º 11088, 18 de febrero de 1997, art. 2)**

El TSE -en cumplimiento del artículo 58 del Código Electoral- advierte a los partidos políticos que el Registro Civil, cuando corresponda, tendrá que revisar si los partidos cumplen o no con el porcentaje a que se refiere el inciso n) del

artículo 58 e informa a los partidos políticos que el Registro Civil no aceptará inscripciones de papeletas a cargos de elección popular que no cumplan con la cuota mínima del 40% establecida por el Código Electoral, reiterando lo señalado en el Acta 11063 citada en el punto a).

**c) No es lo obligatorio, en la conformación de papeletas con un 40% de mujeres, una ubicación determinada (Acta de sesión ordinaria n.º 11112, 25 de marzo de 1997, art. 13)**

En mayo de 1997, Jorge González Martén, presidente del Partido Nacional Independiente, plantea ante el TSE una consulta respecto de la “obligación legal de integrar el 40% de mujeres en todas las papeletas desde distritales hasta la papeleta presidencial”. Sobre esto, el Tribunal indicó:

(...) resulta necesario advertir que el Código Electoral establece como requisitos de los Estatutos de los Partidos Políticos fijar la forma en que se hará efectiva la participación de las mujeres, (Artículo 58 incisos n y ñ) en el porcentaje del 40% que establece el artículo 60 del mismo Código y el artículo 6 de la Ley 7142 del 8 de marzo de 1990. Las reglas a seguir son las siguientes:

**PAPELETA PRESIDENCIAL:** Artículo 74 C.E. Para los puestos de elección popular los Partidos deben tener el mecanismo que asegure la participación de la mujer en el porcentaje del 40% exigido en la Ley 7142 del 8 de marzo de 1990. Como no existe disposición expresa en el Código para este supuesto y de acuerdo con la norma contenida en el artículo 74, considera este Tribunal que siendo 3 los candidatos a elegir, resulta necesaria la participación de una mujer en alguno de esos puestos. Como todos son elegibles no se requiere de orden alguno.

**PAPELETAS DIPUTADILES:** Un 40% de mujeres debe conformar las papeletas de diputados. Al respecto la mayoría del Tribunal (...) considera que los nombres de las candidatas mujeres pueden ir en cualquier orden ya que el artículo 5 de la Ley de Promoción de la Igualdad Social de la Mujer y el Código Electoral, lo que exigen es únicamente la participación en las papeletas, sin indicar expresamente el orden en que se ubiquen. (TSE, acta de sesión 11112-1997, artículo decimotercero).

El magistrado Óscar Fonseca Montoya y la magistrada Maruja Chacón Pacheco -primera magistrada suplente del TSE-, quien en esa ocasión integraba el Tribunal como magistrada propietaria<sup>4</sup>, salvan su voto expresando que:

---

<sup>4</sup> Según el art. 100 de la Constitución Política, el TSE aumenta su integración de 3

(...) para hacer realmente efectiva la participación de la mujer, es necesario que ese 40% esté comprendido dentro de los puestos elegibles. (...) si se interpreta que el referido porcentaje puede ser ubicado en cualquier lugar de la papeleta, fácilmente se puede burlar la ley situando a las mujeres en los puestos que, de acuerdo con el historial del partido o su posible caudal de electores, nunca alcanzarán los votos necesarios para su elección. El 25% que señala el artículo 74, debe guardar la misma proporción señalada.

**PAPELETAS PARA MUNÍCIPES:** El Código Electoral determina que los estatutos de cada partido establecen la forma de elección de Regidores y Síndicos, artículo 75 del Código Electoral. En cuanto a la participación de las mujeres el criterio sostenido por los Magistrados de mayoría y de minoría, es el mismo que el caso de las papeletas para diputados.

**ASAMBLEAS:** La respuesta a las consultas planteadas en relación con las Asambleas y la participación femenina la da el artículo 60 del Código Electoral, párrafo cuatro, el cual dice: "... Las delegaciones de las asambleas distritales, cantonales y provinciales, deberán estar conformadas al menos, por un 40% de mujeres".

De manera que a la Asamblea Nacional, deben ir como delegados 6 hombres y 4 mujeres al menos, y en las Asambleas de Distrito y de Cantón, la delegación estará conformada por 3 hombres y 2 mujeres. Con respecto a las distritales, por tratarse de una elección popular, surge la excepción señalada para las papeletas diputadiles. (TSE, acta de sesión 11112-1997, artículo decimotercero).

Como dato significativo, en la misma sesión, artículo 14, se conoce oficio de la señora Ana Isabel García, entonces directora ejecutiva del Centro Nacional para el Desarrollo de la Mujer y la Familia, en el que planteaba también: "algunas consultas y recomendaciones en relación al sistema de cuotas mínimas de participación de mujeres en las estructuras internas de los partidos políticos y en las papeletas para los puestos de elección popular". Al respecto, el TSE dispuso: "transcribese el acuerdo comunicado al señor Jorge González Martén, y tomado en esta misma sesión en el artículo decimotercero".

---

magistrados propietarios a 5, elegidos por la Corte Suprema de Justicia de entre los 6 magistrados suplentes, 1 año antes y 6 meses después de las elecciones generales.

**d) Publicación en medios de comunicación para recordar a los partidos políticos la obligación de cumplir con los artículos 58, inc. n) y 60 del Código Electoral (Acta de sesión ordinaria n.º 11122, 10 de abril de 1997, art. 2)**

El Tribunal dispone recordarles a los partidos políticos que de acuerdo con lo establecido en los artículos 58, inciso n) y 60 del Código Electoral, deben conformar las papeletas para puestos de elección popular, al menos, por un 40% de mujeres.

**e) Puestos elegibles y otros (Resolución n.º 1863, 23 de setiembre de 1999<sup>5</sup>)**

La consulta que da origen a esta resolución fue planteada por Gloria Valerín, entonces ministra de la Condición de la Mujer, quien solicitaba una revisión de lo acordado por el Tribunal en relación con las cuotas de participación de las mujeres en las papeletas diputadiles y municipales y las designaciones de las asambleas partidistas, así como de la reglamentación de los mecanismos de implementación de estas cuotas y la capacitación de las mujeres.

El Tribunal, en aplicación del Código Electoral e invocando la Ley de Promoción de la Igualdad Social de la Mujer, la legislación internacional sobre la materia y las resoluciones de la Sala Constitucional pertinentes, precisó:

- a) en cuanto a la obligación de los partidos políticos de colocar mujeres en las listas de candidatos a cargos de elección popular, debe entenderse que se trata de puestos elegibles;
- b) que ese 40% mínimo debe respetarse en la designación de delegados en cada asamblea distrital, cantonal y provincial y que, además, en las nóminas, ese 40% no sólo debía aparecer reflejado en la lista partidaria globalmente considerada, sino también en los “puestos elegibles” de la misma<sup>6</sup>;
- c) que cada partido político tiene la obligación de incorporar en sus estatutos –antes de las próximas designaciones de delegados a asambleas y de candidatos para las papeletas de puestos de elección popular– los ajustes necesarios para garantizar efectivamente la participación de las mujeres en la forma y porcentajes dispuestos;

---

<sup>5</sup> Para cuando se emite esta resolución, el TSE estaba integrado por Óscar Fonseca Montoya, en calidad de presidente, Anabelle León Feoli -primera mujer magistrada propietaria del TSE, después magistrada presidenta de la Sala Primera de la Corte Suprema de Justicia de Costa Rica- quien ingresa al Tribunal en 1998, y Luis Antonio Sobrado González, quien ingresa como magistrado en 1999.

<sup>6</sup> Véase, Bolaños, A. (Ene.-Jun., 2006).

- d) que el Registro Civil no inscribirá las nóminas de los candidatos que no se ajusten a estos parámetros;
- e) que el Registro Civil tampoco acreditará las reformas estatutarias ni las actas de asambleas cuando se determine que no se cumplió con lo establecido y,
- f) en cuanto a capacitación, que la remisión al artículo 194 del Código Electoral, hecha por el artículo 6 de la Ley de Promoción de la Igualdad Social de la Mujer, en la actualidad, carece de contenido. Esto, por cuanto del análisis de la sentencia, claramente se establece que el citado artículo 6 había sufrido un vaciamiento, es decir, una derogación tácita refleja. En efecto, la norma 194 debía articularse con los artículos 58, inc. ñ. y 194 del Código Electoral que, antes de su reforma en 1996, regulaba el financiamiento estatal anticipado para los partidos políticos y el porcentaje para promover la participación y formación política de la mujer. (TSE, 1999b, resolución n.º 1863-1999).

La reforma eliminó esta referencia, sobre el cual ahondaremos en el capítulo VII sobre financiamiento y género.

#### **f) Criterio histórico (Resolución n.º 2837, 22 de diciembre de 1999)**

La resolución anterior no precisó los criterios para determinar cuáles puestos eran elegibles. Ante esto, los señores Otto Guevara y Walter Coto, en representación de los partidos políticos Movimiento Libertario (PML) y Social Costarricense (PSC), respectivamente, interpusieron solicitudes de adición y aclaración de la resolución n.º 1863 (1999). El PML consultaba cuáles eran los puestos elegibles de diputados, según el número que corresponde a cada provincia; cuál era el número de elegibles si la cantidad de diputados por provincia es diferente; cómo se aplica el porcentaje del 40% en casos en que la inscripción de candidaturas para puestos de elección popular -como sucedió en el pasado- se presentó con nóminas incompletas y que, previa revisión de los estatutos de su partido, cuál artículo debería, eventualmente, reformarse.

El PSC solicitó pronunciamiento sobre si debe dejar de hacer una asamblea distrital, por razón de género, si el quórum se logra sólo con hombres; si debe buscarse a cualquier mujer dirigente para ser designada como delegada, en casos en que no asistan mujeres a la asamblea distrital; qué mecanismos prevé el Tribunal si no hay participación femenina a pesar de que el partido la promueva; si se dejaría sin inscribir un partido, con lo que se niega a las mujeres designadas el derecho a participar en el partido al que quieren pertenecer, si en tres de las asambleas distritales no se logró la designación de mujeres; qué entiende el Tribunal por puestos elegibles, cuáles son los criterios

que establecerá para su calificación y cómo se reparte la representación en los casos de Limón y Cartago, en donde los puestos elegibles son uno y tres, lo que significa que la cuota sería del 100% en el primer supuesto y en el otro de un 33%; y cerca de un 70% si se designan una o dos mujeres.

El TSE indicó:

El promedio de los resultados obtenidos en las contiendas electorales en que ha participado la agrupación política, daría un aproximado de los puestos con posibilidades reales de ser electos y dentro de ellos, debe ser considerada la participación de las mujeres en los términos y proporciones señaladas. Con esta fórmula se descarta la posibilidad de que se les incluya en cualquier lugar de la papeleta, lo que haría ilusoria su efectiva participación.

Debe entenderse por puesto elegible (en las papeletas diputadiles, objeto de consulta) aquel que se asigna a una persona con posibilidades reales de ser electa y ello debe ser considerado individualmente en la conformación de papeletas de cada provincia.

Los partidos políticos están “obligados a implementar el sistema de cuotas de participación femenina, deberán considerar que el porcentaje del cuarenta por ciento es un mínimo que, como tal, puede incrementarse a favor de esa representación, pero no disminuirse”. “El partido político está obligado a fomentar una cultura democrática y participativa que haga posible la incorporación de las mujeres”. (TSE, 1999c, resolución n.º 2837-1999).

**g) Cuota del 40% para puestos de regidores y síndicos (Resolución n.º 804-E-2000, 4 de mayo de 2000)**

En esta resolución, originada en la consulta formulada también por el PML, el TSE determinó que: “para la conformación de los puestos de regidores y síndicos, la cuota del cuarenta por ciento de participación del género femenino debe ser considerada tanto en los puestos de los propietarios como de los suplentes”.

**h) Mujeres en la lista de candidatos a diputados al existir un solo puesto elegible (Resolución n.º 0918-E-2000, 11 de mayo de 2000)**

Esta resolución se origina en consulta formulada por el Comité Ejecutivo del Partido Acción Laborista Agrícola (PALA), por intermedio de su presidente

Carlos Alberto Solís Blanco, para que el TSE indique si en la interpretación del artículo 60 sobre género, del Código Electoral: “¿Es válida la siguiente alternativa en la eventual escogencia de la lista de diputados de nuestro partido en la provincia de Alajuela? Primero y segundo lugar, varones; tercero y cuarto lugar, mujeres. El resto alternativamente?”. Al respecto, el TSE precisó que:

La lista de candidatos a diputados puede ser conformada indistintamente por hombres y mujeres –dado que sólo existe un puesto elegible de acuerdo con el pasado electoral del partido– siempre que en el total de puestos se cumpla la cuota del 40% mínimo de mujeres con independencia del lugar que ocupen. Esta misma regla debe observarse en los lugares en que el partido no haya obtenido la elección de ninguno de sus candidatos y, también, cuando participen por primera vez en un proceso electoral. (TSE, 2000d, resolución n.º 0918-2000).

**i) Presencia femenina en la papeleta para presidente y vicepresidentes (Resolución n.º 1544-E-2001, 24 de julio de 2001)**

La presidenta del Partido Unidad Social Cristiana (PUSC), Rina Contreras y Fernán Guardia, tesorero de la agrupación, solicitan el criterio del Tribunal acerca de si, en relación con el 40% del artículo 60 del Código Electoral: “¿Se aplica este porcentaje de elección en los puestos de candidatos a la Vicepresidencia de la República por parte del Partido, ya que los mismos son elegidos por el candidato y no popularmente?”. El TSE definió que: “(...) en la papeleta presidencial debe figurar, cuando menos, una mujer. Como todos los puestos son elegibles, no se requiere de orden alguno”.

**j) Incorporación, en estatutos, de mecanismos para garantizar el 40% de la cuota femenina (Resolución n.º 1543-E-2001, 24 de julio de 2001)**

En esta consulta, los señores Otto Guevara Guth y Raúl Costales Domínguez, presidente y secretario general, respectivamente, del Comité Ejecutivo Nacional del PML plantean inquietudes acerca de la incorporación a los estatutos de los mecanismos para garantizar el 40% de la cuota de participación de la mujer y la integración de las delegaciones distritales, cantonales y provinciales con un 40% de participación de mujeres. Sobre esto, el TSE señaló que los partidos debían cumplir con las disposiciones de los artículos 58 inciso n., y 60 del Código Electoral, antes de inscribir en el Registro Civil las candidaturas para las próximas elecciones del 2002, el 18 de octubre del año en curso. Además, apuntó que, si el partido no ajustaba sus estatutos, de previo a admitir las candidaturas que se propongan, el Registro Civil revisaría la nómina propuesta y, aplicando el método histórico, verificaría el cumplimiento de los porcentajes femeninos

so pena de rechazo de esa inscripción. Los partidos sin fecha prevista en sus estatutos para renovar delegados territoriales, debían cumplir con los requisitos normativos, en todo caso, antes de la inscripción de candidaturas para puestos de elección popular ante el Registro Civil.

**k) La cuota mínima es un mecanismo de acción afirmativa en favor de la mujer (Resolución n.º 2096-E-2005, 31 de agosto de 2005)**

La última resolución de esta importante serie es emitida con ocasión de un recurso de apelación interpuesto por la señora Rose Mary Madden Arias, en su condición de apoderada especial y judicial y extrajudicial de la presidenta del Comité Ejecutivo Superior del Partido Nueva Liga Feminista (PNLF), contra la resolución número 120-05-PPDG, dictada por la Dirección General del Registro Civil y que el TSE anula, con la consecuente inscripción de ese partido, especificando que el artículo 60 en cuestión establece un mínimo y no un máximo de mujeres, así como que las normas de discriminación positiva son un mecanismo para favorecer a las mujeres, de acuerdo con la Convención CEDAW.

Como dato curioso debe anotarse que, en ese momento, el Tribunal se encontraba integrado por 5 magistrados varones. La resolución referida señala:

(...) no observa este Tribunal que el hecho de que el Partido Nueva Liga Feminista cuente, en su estructura interna, con un porcentaje mayor al 60% de mujeres, sea obstáculo para impedirle su inscripción como partido a escala provincial, en virtud de que la acción afirmativa prevista en el párrafo final del artículo 60 del Código Electoral establece un porcentaje obligatorio mínimo de participación de las mujeres que bien puede aumentarse –no existe ley que lo impida– pero no disminuirse. (TSE, 2005b, resolución n.º 2096-2005).

Los pronunciamientos reseñados vinieron a marcar la diferencia en cuanto al número de diputadas elegidas, lo que hizo que Costa Rica ocupara, en el año 2006, el tercer lugar mundial en representación femenina en el Congreso. Lo mismo puede señalarse en cuanto a mujeres vicepresidentas y regidoras, salvo en el caso de nóminas unipersonales municipales (alcaldías y alcaldías suplentes primera y segunda, síndicas e intendencias).

## 1.6 El Proyecto de Código Electoral 2001-2009

El TSE, por intermedio del Poder Ejecutivo, ya que constitucionalmente carece de iniciativa legislativa, presentó una propuesta de reforma integral al Código

Electoral, conocida por tres legislaturas: 1998-2002; 2002-2006 y 2006-2010. Esta última, recién instalada, acordó integrar una: “Comisión Especial de Reformas Electorales y Partidos Políticos, que tendría el plazo de un año para rendir su dictamen” (Asamblea Legislativa, Acuerdo de Plenario, junio de 2006, expediente legislativo n.º 14.268).

El proyecto en comentario finalmente fue dictaminado por la Comisión, con el voto afirmativo de los presentes<sup>7</sup>. Su presidenta, la entonces diputada Maureen Ballester, manifestó que existía un compromiso del Poder Ejecutivo para que la iniciativa fuera remitida al Parlamento en sesiones extraordinarias, a partir del 1.º de diciembre; esto aun cuando, por la vía del artículo 137 del Reglamento de Orden y Disciplina de la Asamblea Legislativa, permanecía abierta la posibilidad de reformas al texto (entre ellas las relacionadas con la paridad de género), desde el plenario, al conocerse en primer debate. (La Nación, 2008). El diputado Mario Núñez, del PML, expresó que su partido no apoyaba la propuesta del 50% o de paridad de género, ya que “esto desestimulará la participación y la conformación de agrupaciones, pues en muchos sitios no es posible contar con tantas mujeres capacitadas e interesadas, en esa cantidad, para los puestos de elección popular”. (Informa-Tico.com, 2008).

### TSE propone paridad alterna

**Cuota con lista trenzada.** El TSE, en el año 2001, propuso una fórmula para la obtención de la paridad, ya que, manteniendo la cuota de un 40% de participación mínima de la mujer en las estructuras partidarias y en las delegaciones a sus asambleas, sobre las nóminas que se presentaran para las elecciones nacionales o locales debían figurar -en forma alternativa- hombres y mujeres, y el género que las encabezara se resolvería por sorteo, para garantizar un resultado de paridad (Asamblea Legislativa, 2001, expediente legislativo n.º 14.268). El artículo 5 expresaba:

Participación de la mujer.

Todas las estructuras partidarias y las delegaciones a sus asambleas deberán estar integradas por un mínimo de un cuarenta por ciento de mujeres. En las nóminas que presenten los partidos políticos y grupos independientes para las elecciones nacionales o locales, deberán figurar en forma alternativa, hombres y mujeres. El género que las encabece, lo cual se decidirá por sorteo, ocupará los lugares impares.

---

<sup>7</sup> Comisión Especial de Reformas Electorales y Partidos Políticos, acta del 18 de noviembre de 2008, ratificada en acta del 20 de noviembre de 2008. En la Comisión el proyecto se dictamina bajo el número 16.212.

Esta propuesta de “lista trenzada” significaba que si en el primer lugar de la papeleta iba un hombre, en el segundo iría una mujer, en el tercero un hombre y así sucesivamente, con lo cual se elevaban las candidaturas femeninas a un 50%, lo que, además, las colocaba -automáticamente- en puestos elegibles.

“**Cuota del 50%**”. En mayo de 2007 los magistrados del Tribunal, en una serie de conversaciones con el entonces presidente de la Comisión Especial, diputado Fernando Sánchez, reiteraron la importancia de que el nuevo código claramente consagrara el sistema de paridad pretendido desde el año 2001. A raíz de ello, la Comisión solicitó formalmente el criterio del TSE quien expresó que, consciente de la importancia de una filosofía incluyente que fortalezca la presencia de las mujeres en los puestos de elección popular, había propuesto en el 2001 la redacción ya señalada la cual, en adición, introducía el mecanismo de “listas trenzadas”.

Agregó el TSE:

(...) dado que no pareciera haber consenso parlamentario sobre esta propuesta de alternabilidad en las listas de candidatos (...) se sugiere valorar la posibilidad de mantener el mecanismo legal vigente, tal y como lo ha precisado la jurisprudencia electoral, pero pasando del 40 al 50% de participación femenina mínima en las papeletas, lo cual mantendría la visión que ha impulsado este Tribunal de no sólo mantener sino incluso fortalecer dicha participación. (TSE, acta de sesión n.º 41-2007, art. 2).

El Tribunal propone, entonces, el siguiente texto sustitutivo:

**ARTÍCULO. Participación de la mujer** -Todas las delegaciones de las asambleas partidarias, así como sus comités ejecutivos y cualquier otro órgano colegiado de los partidos políticos, deberán estar integrados por un mínimo del cuarenta por ciento (40 %) de mujeres. El Tribunal no avalará en modo alguno al órgano partidario que contraríe esta disposición ni le reconocerá validez a sus acuerdos.

La participación femenina en las nóminas de candidatos que se presenten a inscripción se ajustará, bajo pena de denegar la solicitud correspondiente, a las siguientes reglas:

1) En cada una de las nóminas para la elección de Presidente y Vicepresidentes de la República, alcalde propietario y sus suplentes y síndico propietario y su suplente, al menos uno de los candidatos deberá ser mujer.

2) Cada una de las nóminas para la elección de diputados a la Asamblea Legislativa, regidores municipales y concejales de distrito, deberá estar conformada por un mínimo del cincuenta por ciento (50 %) de mujeres; ese porcentaje debe reflejarse tanto en la nómina globalmente considerada, como en los puestos elegibles de la misma.

La cantidad de puestos elegibles se determinará de acuerdo al promedio de los resultados electorales obtenidos, en la jurisdicción de que se trate, por cada partido en particular.

En uno y otro caso, cuando se trate de números impares, el partido político decidirá, discrecionalmente, a qué género se asignará la candidatura pendiente.

3) Las nóminas de candidatos a regidores suplentes y concejales de distrito suplentes, respetarán las mismas reglas.

4) Para las candidaturas a intendente, siendo que el puesto a elegir es uno solo, no existirá restricción alguna al respecto.

**Transitorio.-** Cuando un partido haya alcanzado la participación política de la mujer en proporción a su número dentro del Padrón Electoral y a satisfacción del Tribunal Supremo de Elecciones, las reglas de este artículo podrán cesar por resolución de ese Tribunal. (TSE, acta de sesión 41-2007, art. 2).

**Sexo en los encabezamientos.** Este tema también fue objeto de discusión legislativa. Así, mientras que el proyecto inicial propuesto por el TSE establecía la obligatoriedad de los partidos de rifar el sexo del encabezamiento (artículo 5) y, a partir de ahí, el cumplimiento de la alternancia para lograr la paridad; en el año 2007, la Defensoría de los Habitantes y el Instituto Nacional de la Mujer (INAMU) presentaron una propuesta que incluía el denominado criterio de secuencialidad.

El legislador desechó ambas propuestas y, en su lugar, aprobó el artículo 148 que dejaba en libertad a los partidos políticos la definición del sexo en los encabezamientos de las nóminas. Nos referiremos a este aspecto en el capítulo IV sobre paridad horizontal, en virtud de la importancia del tema y de los recientes desarrollos jurisprudenciales al respecto.

De esta forma, la paridad y la alternancia quedaron establecidas en el Código Electoral que fue aprobado en 2009, tema que será abordado en los siguientes capítulos.



## CAPÍTULO II

# EL PRINCIPIO DE PARIDAD DE GÉNERO EN EL CÓDIGO ELECTORAL DE 2009



## CAPÍTULO II. EL PRINCIPIO DE PARIDAD DE GÉNERO EN EL CÓDIGO ELECTORAL DE 2009

El 11 de agosto de 2009, la Asamblea Legislativa de Costa Rica aprobó el Código Electoral de Costa Rica (Ley 8765), que vino a sustituir el anterior cuerpo normativo (Ley 1536 del 10 de diciembre de 1952 y sus reformas).

El nuevo código, en el capítulo único del título I, incluye el principio de participación política por género, como criterio orientador e integrador, al indicar expresamente en su artículo 2:

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 y hombre-mujer), en forma tal que dos personas del mismo sexo no puedan estar en forma consecutiva en la nómina.

Son varios los conceptos jurídicos reafirmados en este artículo, en sintonía con la doctrina y los instrumentos jurídicos del derecho internacional de los derechos humanos, así como con el ordenamiento jurídico nacional y la jurisprudencia del Tribunal Supremo de Elecciones. Por una parte, el artículo reitera que los derechos de participación política son **derechos humanos**. Este concepto, que forma parte del ordenamiento jurídico costarricense, adquiere ahora particular relevancia no solamente por el valor del enunciado en sí

mismo, sino, sobre todo, por lo que significa su inclusión, por primera vez, en la legislación electoral respecto de los derechos políticos de la mujer.

En efecto, afirmar, en ese texto, que **los derechos políticos de las mujeres son derechos humanos**, no es poca cosa y significa la reafirmación de una política estatal -en este caso legislativa- del Estado costarricense en la materia, particularmente, si tomamos en cuenta que es en la Conferencia Mundial de las Naciones Unidas sobre Derechos Humanos, conocida como Conferencia de Viena cuando, por primera vez, una declaración internacional señala que los derechos de las mujeres son, insistimos, derechos humanos, al apuntar: "(...) los derechos humanos de la mujer y la niña, son parte inalienable e indivisible de los derechos humanos universales" (Conferencia Mundial de Derechos Humanos, 1993, I, 18).

El artículo 2 del Código Electoral señala también que se trata de derechos reconocidos en una sociedad democrática y que, por tanto, no pueden ser objeto de discriminación alguna; consecuentemente, son de carácter igualitario.

El **principio de igualdad** es recogido nuevamente en el artículo 52 del citado código, cuando establece los requisitos que deben contener los estatutos de los partidos políticos:

El estatuto de los partidos políticos constituye su ordenamiento fundamental interno y deberá contener al menos lo siguiente:

ñ) Las normas sobre el respeto a la equidad por género tanto en la estructura partidaria como en las papeletas de elección popular.

o) Los mecanismos que aseguren los principios de igualdad, no discriminación y paridad en la estructura partidaria, así como en la totalidad y en cada una de las nóminas de elección popular, y el mecanismo de alternancia de hombres y mujeres en las nóminas de elección.

p) La forma en que se distribuye en el período electoral y no electoral la contribución estatal de acuerdo con lo establecido en la Constitución Política. De lo que el partido político disponga para capacitación, deberá establecerse en forma permanente y paritaria tanto a hombres como a mujeres, con el objetivo de capacitar, formar y promover el conocimiento de los derechos humanos, la ideología, la igualdad de géneros, incentivar liderazgos, la participación política, el empoderamiento, la postulación y el ejercicio de puestos de decisión, entre otros.

De seguido, el artículo 53 vuelve a referirse al principio de igualdad, cuando enumera los derechos de los miembros de los partidos, al indicar:

En sus estatutos, los partidos políticos, además de otros derechos que expresamente consagren, asegurarán a los integrantes lo siguiente:

d) El derecho a la libre participación equitativa por género, conforme a lo dispuesto en el inciso ñ) del artículo anterior.

Valga señalar que este código utiliza el concepto de **equidad** en esos y otros artículos. Sin pretender discutir el alcance jurídico de este concepto -que escapa al objetivo de este documento-, su lectura integral permite establecer, por una parte, la voluntad del legislador de introducir conceptos feministas que distinguen entre la igualdad y la equidad y; por otra parte, que, para los efectos jurídicos del caso, deben entenderse ambos como expresión del principio de igualdad.

## 2.1 De la cuota a la paridad

El anterior código, como se dijo, disponía el cumplimiento del sistema de cuota de género de un 40% en tres ámbitos: en las delegaciones, en la integración de los órganos internos de los partidos políticos y en la conformación de las listas de candidaturas a cargos de elección popular.

El segundo párrafo del artículo 2 -en aplicación del nuevo sistema de paridad- también se refiere a esos ámbitos. Así, las delegaciones, nóminas y órganos pares deberán contar con un 50% de mujeres y de hombres; y en las delegaciones, nóminas y órganos impares, la diferencia entre hombres y mujeres no podrá ser superior a uno. Agrega, también, un cuarto ámbito, el de capacitación, el cual se analizará en el capítulo VII sobre participación política femenina y acceso a financiamiento partidario.

## 2.2 De la alternancia

El mismo artículo concluye que las nóminas de elección, es decir, las listas de candidaturas a cargos de elección popular de los partidos políticos deberán utilizar el mecanismo de alternancia, de forma que los sexos no se repitan de manera consecutiva.

El código anterior no disponía nada respecto del orden en las estructuras internas ni en las listas de candidaturas. De allí la necesidad de que el TSE, en uso de su atribución constitucional de intérprete de la normativa electoral,

precisara los mecanismos que hicieran posible su aplicación, de acuerdo con las resoluciones antes citadas, especialmente la n.º 1863 de 1999<sup>8</sup>.

## 2.3 Paridad en los estatutos partidarios

El tema de la paridad será contemplado dentro de los estatutos de las agrupaciones partidarias, considerando los siguientes dos ámbitos.

### 2.3.1 Paridad en estructuras partidarias

En relación con las estructuras partidarias, el código de 1953 establecía, en su art. 58 inciso n), que los estatutos de los partidos deberían contener: “El mecanismo que asegure la participación de las mujeres en el porcentaje establecido en el artículo 60 de este Código, tanto en la estructura partidaria como en las papeletas para los puestos de elección popular”.

A partir de la nueva legislación de 2009, se estableció que los partidos deberán incluir en sus estatutos: “Las normas sobre el respeto a la equidad por género tanto en la estructura partidaria como en las papeletas de elección popular” (art. 25, inciso ñ).

Para comprender a cabalidad esta norma, resulta obligado mencionar algunas características del sistema electoral costarricense como, por ejemplo, que nuestra Constitución Política establece un monopolio en favor de los partidos políticos (art. 98), por intermedio de los cuales se concreta el derecho fundamental de participación política en sus dimensiones pasiva y activa (elegir y ser electo). Es decir, que el derecho constitucional de asociación (art. 28) se traduce en el derecho de asociación para fines políticos, únicamente por la vía de los partidos políticos<sup>9</sup>.

Conviene recordar, según el citado numeral, que los partidos políticos están conformados por ciudadanos y ciudadanas que se agrupan para intervenir en la política nacional y concurrir a la formación y manifestación de la voluntad popular. En ese sentido, bajo el mencionado monopolio partidario, el ciudadano y la ciudadana escogen a sus representantes, se garantiza que exista una

---

<sup>8</sup> Para un detallado análisis de los acuerdos y resoluciones del TSE en la materia, ver Bolaños (2006) y Zamora (2009).

<sup>9</sup> Sobre esta materia, en el caso n.º 12.535 Castañeda vs. los Estados Unidos Mexicanos, sentencia de agosto de 2008, la Corte Interamericana de Derechos Humanos determinó que el sistema de partidos políticos corresponde al diseño constitucional de cada país y que el monopolio que definen algunos países no constituye violación a la Convención Americana de Derechos Humanos.

interacción constante y necesaria entre las representantes y los representantes gubernamentales escogidos en las urnas y por el pueblo y, finalmente, se fiscaliza la actuación de quienes ejercen los poderes públicos.

También, la Constitución -reconociendo el principio de autorregulación partidaria- exige a los partidos políticos una estructura democrática; es decir, que su autorregulación no puede ir en contra del marco constitucional y legal que responde al principio democrático (art. 98 CP y nuevo art. 50 CE). Esto se traduce, en el caso costarricense, en diferentes aspectos. En lo que nos interesa destacar, uno de ellos los obliga -en relativa concordancia con la división político-administrativa del país- a tener, al menos, una estructura organizativa y territorial permanente (asambleas distritales<sup>10</sup>, cantonales, provinciales y nacionales), de acuerdo con el art. 67 del código de 2009 (anterior art. 60), así como los respectivos órganos de ejecución en cada nivel territorial (nuevo art. 71, *ibíd.* anterior art. 60)-; además de las funciones de cada uno, que no pueden ni por delegación ni por avocación -en general- asumir aquellas tareas o funciones que le son propias a unos o a otros.

Un último aspecto relativo a la estructura democrática consiste en la obligatoriedad que tienen los partidos políticos de renovar sus estructuras organizacionales al menos una vez durante el ciclo electoral costarricense, que es de 4 años. Esta obligación -introducida por la resolución del TSE n.º 1669-99 (reiterada, entre otras, en la n.º 1536-E-2001 y la n.º 1543-E-2001)- en interpretación del artículo 98 de la Constitución, busca, en esencia, que los órganos partidarios no sean dirigidos por un grupo elitista que se adueñe del partido *ad perpetuam*, sino que se trate de fuerzas vivas en permanente renovación, a partir de un proceso democrático electivo.

Así, la obligación de que los partidos respeten el principio de paridad de género en sus estructuras política y ejecutiva significa que todos los órganos internos (territoriales y de otro tipo, según los requerimientos legales mínimos y la estructura que cada partido agregue) deberán ser electos por asambleas conformadas paritariamente. Por tanto, al referirse el art. 2 a *delegaciones* (o asambleístas), señala la obligación de que esas asambleas elijan autoridades partidarias, respetando esa paridad, salvo algunos órganos que, por su composición, no puedan hacerlo como se explica más adelante.

---

<sup>10</sup> La Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, en el voto n.º 2010-09340, anuló, por inconstitucional este artículo. En consecuencia, en el voto n.º 4651-E3-2011, el TSE interpretó que los partidos políticos, a partir de ese voto, tendrán o no la facultad de contar con asambleas distritales, precisando las condiciones requeridas en caso de mantenerlas.

### 2.3.2 Paridad en listas de candidaturas a cargos de elección popular

En cuanto a las nóminas de elección, es decir, a las listas de candidaturas a cargos de elección popular que los órganos de los partidos políticos deben elegir y, a su vez, presentar ante la nueva Dirección General del Registro Electoral y de Financiamiento de Partidos Políticos (función que, en el anterior código, correspondía al Registro Civil), también rige el principio de paridad.

Así, el artículo 61 del CE reitera los mandatos señalados en cuanto a la conformación de instancias partidarias, al establecer que:

Todas las delegaciones de las asambleas cantonales, provinciales y nacionales de los partidos políticos y todos los órganos de dirección y representación política estarán conformados en forma paritaria, de conformidad con los principios, mecanismos y criterios establecidos en este Código.

## 2.4 Solicitud de inscripción

El incumplimiento de la obligación legal de paridad descrita acarrea la imposición de una sanción muy severa para el partido político, que consiste en la no inscripción -en el citado registro- de varias de sus actuaciones. Así, por ejemplo, no se inscribirá la nómina de candidaturas del partido político respectivo ni tampoco otro tipo de actos partidarios, tales como reformas estatutarias ni actas de asambleas, cuando se determine que no se cumplió con lo establecido.

Estos y otros acuerdos, prohijados por el TSE en la citada resolución n.º 1863 (1999), son los que recoge el nuevo código que, en su art. 60, establece:

La Dirección General del Registro Electoral no inscribirá los partidos políticos, los estatutos, ni renovará la inscripción a los partidos políticos que incumplan los principios de igualdad, no discriminación, paridad y mecanismo de alternancia en la conformación de las estructuras partidarias; tampoco reconocerá la validez de sus acuerdos que violen estos principios.

En el mismo sentido, el nuevo art. 148 establece la obligación de paridad en ambas, las listas de elección popular y las nóminas a cargos en órganos de dirección y representación política, con la condición de alternabilidad ya indicada:

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. El primer lugar de cada una de las nóminas de elección popular por provincia, cantón y distrito será definido por el partido político. (Párr. 1).

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. (Último párrafo).

## 2.5 Contribución estatal y capacitación paritaria

El tema del financiamiento partidario también fue permeado por la inclusión de la paridad en la legislación aprobada en 2009. La anterior ley electoral, en su art. 58, sobre esta materia indicaba:

Los estatutos de los partidos deberán contener:

inc. ñ): El porcentaje y la forma en que se hará efectiva la disposición contenida en el artículo 6 de la Ley N° 7142 de 8 de marzo de 1990. (Ley de Promoción de la Igualdad Social de la Mujer).

Del 30% (treinta por ciento) a que se refiere el párrafo primero del artículo 194 del Código Electoral, los partidos políticos deberán destinar un porcentaje para promover la formación y participación política de la mujer.

Como se decía en el capítulo I, este artículo nunca pudo ser aplicado debido a las razones apuntadas por el TSE en su resolución n.º 1863 (1999). En su lugar, el nuevo código dispuso que, de la contribución estatal a que tuvieron derecho los partidos políticos, el monto destinado a capacitación (previamente determinado en sus estatutos, según la resolución del TSE n.º 1257-P-2000) deberá ser utilizado de forma permanente y paritaria, es decir, para hombres y mujeres, con el fin de capacitar, formar y promover, *inter alia*, la igualdad de géneros (art. 52, inc. p).

También dispone que, para el reconocimiento y pago de los gastos de capacitación reclamados, los partidos deben aportar la certificación de un contador público autorizado (previamente inscrito ante la Contraloría General de la República) que haga constar que el gasto fue llevado a cabo respetándose el principio de paridad.

No obstante, la nueva normativa también presenta importantes dificultades para su aplicación, materia que se abordará en el capítulo VII sobre financiamiento y género.

## **2.6 Aplicación de la nueva normativa de paridad**

### **2.6.1 En estructuras partidarias (delegaciones y órganos internos de los partidos políticos)**

El sistema de paridad, en cuanto a presencia de la mujer en las estructuras partidarias, empezó a regir después de las elecciones nacionales de febrero de 2010, de acuerdo con el Transitorio II del nuevo código, que señala:

La obligación para que en las estructuras partidarias se cumplan los principios de paridad y alternancia de género, se exigirá para el proceso de renovación de las estructuras posterior a las elecciones nacionales del año 2010. Antes de esa fecha los partidos políticos observarán, como mínimo, la regla del cuarenta por ciento (40%) de participación femenina.

Lo anterior, debido a que la mayoría de los partidos ya habían concluido su proceso de renovación de estructuras internas cuando entró a regir la nueva legislación (2/09/09). Esta exigencia lo es en desarrollo del principio constitucional y legal de que los partidos tienen que ser democráticos, como ya se explicó.

El proceso de renovación de estructuras había comenzado desde principios de 2008, de cara a las elecciones de febrero de 2010. De ahí que no podía exigirse a los partidos que volvieran a efectuar las asambleas para la renovación de sus estructuras, porque, por una parte, la mayoría ya lo había hecho bajo el sistema de cuota del 40% y; por otra, porque hubiese implicado que no llegaran a tiempo para participar en el proceso electoral, amén de la retroactividad que su aplicación comportaba. Esto, sin perjuicio de aquellos partidos que, aun antes de la entrada en vigencia del nuevo código, ya disponían un sistema de paridad en sus estatutos.

### **2.6.2 En listas de candidaturas a cargos de elección popular**

Ante consulta de la Comisión Legislativa Especial de Reformas Electorales y Partidos Políticos, el TSE emitió la resolución n.º 3399-E8-2009 en la cual indicó que, puesto que al momento de la consulta varios partidos ya habían concluido su proceso de elección de candidaturas a la presidencia y vicepresidencias,

diputaciones y regidurías, no podía aplicarse el sistema de paridad en las elecciones nacionales de febrero de 2010, pues valían razones similares a las apuntadas; es decir, no podía regir el sistema de cuota del 40% para los partidos que ya habían concluido su proceso de elección de candidaturas; y el de paridad, para aquellos que no lo habían concluido, so pena de introducir reglas diferentes para unos y otros.

Por ello, el sistema de paridad empezó a regir con posterioridad a la celebración de las elecciones nacionales de febrero de 2010, con el proceso de renovación de estructuras partidarias (especialmente de las estructuras de los partidos cantonales, puesto que los partidos nacionales y provinciales ya lo habían concluido) y de cara a las elecciones municipales que se celebrarían en diciembre de 2010 -concretamente para la elección de alcaldes y vicealcaldes (antes de esa fecha, alcaldes suplentes), síndicos, concejales municipales, intendentes y viceintendentes-.

Tómese en cuenta que los regidores fueron elegidos (por última vez) en las elecciones generales de febrero de 2010, junto con los cargos de presidente y vicepresidentes y diputados, ya que, a partir de la reforma del Código Municipal de 2007 (a la que nos referiremos posteriormente), se dispuso que las elecciones municipales -con posterioridad a las de diciembre de 2010- se llevarían a cabo en el mes de febrero y dos años después de las elecciones generales. Dado que esa reforma eliminó la fecha de elección de regidores, el TSE, en la resolución interpretativa n.º 405-E8-2008, dispuso que en la nueva fecha también se elegirían los cargos de regidores<sup>11</sup>.

---

<sup>11</sup> En la indicada resolución se interpreta el reformado art. 14 del Código Municipal en relación con los arts. 97 y 98 del anterior Código Electoral. Dado que esa reforma municipal no definió fecha para la elección de regidores, el TSE debió interpretar el vacío legislativo en el sentido apuntado.





## **CAPÍTULO III**

# **APLICACIÓN DEL MECANISMO DE ALTERNANCIA EN EL CÓDIGO ELECTORAL DE 2009**



### CAPÍTULO III. APLICACIÓN DEL MECANISMO DE ALTERNANCIA EN EL CÓDIGO ELECTORAL DE 2009

El principio de igualdad, que implica la igualdad político-electoral de las mujeres en los ámbitos señalados, demanda que la paridad -expresión de ese principio- vaya acompañada del establecimiento de mecanismos adicionales para su logro, puesto que la finalidad de igualdad -particularmente en las listas a cargos de elección popular que los partidos políticos someten a consideración del colegio electoral- no se alcanza solamente con la inclusión de la paridad. Para su comprensión, es necesario conocer los fundamentos básicos del sistema electoral de cada país y, si bien este varía de uno a otro, todos se estructuran a partir de algún método que permite la asignación de escaños o cargos de elección popular.

El sistema electoral se compone de múltiples elementos, muchos de los cuales son ubicables en las constituciones políticas de cada Estado, ya que es en este cuerpo normativo donde se establecen, *inter alia*, los derechos políticos, los cargos de elección popular que conformarán el Gobierno nacional y el municipal y, en general, el método para asignar esos cargos.

Los factores son variados como, por ejemplo, el diseño de las **circunscripciones electorales** ( uninominales o plurinominales) y su tamaño; la existencia o no de la obligación constitucional o legal, de los partidos políticos, de actuar bajo el **principio democrático**; el **sistema de listas** (cerrado y bloqueado, cerrado y desbloqueado o abierto); la jerarquía de las fuentes del derecho, particularmente, de los **instrumentos jurídicos internacionales de derechos humanos** y cómo se aplican en el país por el operador jurídico, en especial, por la justicia electoral, que debe ser robusta e independiente, según el estándar de un Estado democrático de derecho, etc.

Consustancial al sistema electoral, es el método de **asignación de escaños** que se adopte. En general, este asigna los votos por el sistema de representación (por ejemplo, *Hare* o *Hondt*) o por el mayoritario (sistema de mayoría

simple o relativa o una combinación de ambos). Al ser métodos distintos, la determinación de las cuotas y de los escaños que se disputan en el distrito electoral respectivo es también diversa.

En nuestro país, a modo de ejemplo, la adjudicación de cargos para presidente y vicepresidentes de la República se realiza por el sistema mayoritario establecido en el numeral 138 de la Constitución Política, el cual agrega un umbral mínimo para ganar: el partido deberá obtener el 40% de los votos válidos emitidos. La adjudicación de escaños de diputados a la Asamblea Legislativa o a una asamblea constituyente, de regidores, de concejales municipales y de concejales municipales de distrito se realiza por el sistema de representación proporcional, a partir de listas cerradas y bloqueadas, y las plazas se asignan por el sistema de cociente y residuo mayor (subcociente) (artículo 201 del Código Electoral). Se trata del sistema *Hare* modificado.

Para la elección de alcaldes y vicealcaldes, síndicos, intendentes y viceintendentes, se sigue el sistema de mayoría relativa en el cantón o distrito, según corresponda (artículo 202, CE).

Finalmente, el sistema electoral contendrá o no un **régimen de cuota o de paridad, por razón de sexo**, tendencia que se aprecia en todos los continentes en virtud de una progresiva aplicación del principio de igualdad de los derechos políticos de la mujer y, si bien la cuota o la paridad presentan particularidades en cada país, su adopción ha contribuido significativamente al aumento de la representación femenina. Así, la introducción y el cumplimiento de este sistema de cuota o de paridad en las nóminas de elección popular están estrechamente ligados a esos muchos otros elementos del sistema electoral que no operan de manera aislada de ese sistema en particular, ni del jurídico en general.

### 3.1 Alternancia o mandato de posición

Mientras que el régimen de cuota o de paridad, por género, se refiere a la cantidad de mujeres en las nóminas partidarias, la alternancia se relaciona con su ubicación en esas nóminas. Este mecanismo, conocido popularmente como **lista trenzada**, de **zipper** o **cremallera** o, en inglés, **position of mandate, rank position system o rank ordering rules** hace posible que, con cuota o con paridad -a la que los analistas europeos denominan sistema de cuota neutral al plantear el 50% de nominaciones para ambos sexos-, los partidos políticos no ubiquen a las mujeres *en el piso, para hacer la plancha*; en otras palabras, que las incluyan, pero no en los últimos lugares de las listas de elección popular, donde nunca tendrán reales oportunidades de resultar elegidas.

Así, es la alternancia lo que realmente genera igualdad, tanto de oportunidad como de resultado para ser elegida, pues la inclusión de una persona en la nómina se satisface con la paridad (igualdad de oportunidad), pero es la posición en esa nómina la que garantiza una participación real (igualdad de resultado).

Esta afirmación es de una importancia contundente, ya que, si analizamos el contenido del artículo 4, párrafo 1. de la CEDAW, el mandato de adoptar medidas afirmativas para la eliminación de la discriminación contra la mujer persigue, precisamente, que la igualdad de la mujer no sea solo una igualdad formal, relativa a las condiciones de oportunidad, sino que debe ir más allá y permitir, también, la igualdad real, sea en los resultados.

Este concepto de *igualdad sustantiva* es el que señala el Comité CEDAW en su Recomendación n.º 25 cuando, al referirse a las medidas especiales de carácter temporal, expresa:

(...) un enfoque jurídico o programático puramente formal no es suficiente para lograr la igualdad de facto con el hombre, que el Comité interpreta como igualdad sustantiva. (...) El logro del objetivo de la igualdad sustantiva también exige una estrategia eficaz encaminada a corregir la representación insuficiente de la mujer y una redistribución de los recursos y el poder entre el hombre y la mujer (...). (Naciones Unidas, 2004, párr. 8).

Valga aquí recordar que las acciones afirmativas dispuestas por la CEDAW no son nuevas ni en el derecho internacional público de los derechos humanos ni en el derecho interno de los países; tampoco son privilegios para beneficiar a las mujeres injustificadamente. Baste para ello citar las normas del derecho laboral, derivadas de la post-Revolución Industrial, inspiradas en las ideologías socialistas y, posteriormente, en la doctrina social cristiana, que parten del principio de que los trabajadores constituyen el eslabón más débil de la cadena, por lo cual el ordenamiento debe protegerlos.

Otro ejemplo lo constituyen las sentencias referidas a la discriminación, por razón de raza, de la Corte Warren de los Estados Unidos. La más famosa, *Brown v. Board of Education of Topeka, Kansas* (1964), revirtiendo la sentencia *Plessey v. Ferguson* (iguales pero separados, 1896), determinó que las instalaciones escolares separadas eran inherentemente desiguales y, por tanto, contrarias a la XIV Enmienda de la Constitución Política de ese país.

Posteriores sentencias como *Griffin v. County School Board of Prince Edward County* (1955), conocida como *Brown II* -que ordenó la eliminación de la segregación con inmediata celeridad- y *Green v. County School Board of New Kent County* (1968) -que rechazó el plan escolar de libertad de elección y ordenó al condado acabar con la segregación a la brevedad posible y eliminar la discriminación racial- evidenciaron que no bastaba declarar la existencia de una discriminación, sino que también el Estado debía adoptar políticas públicas que concretaran el principio de igualdad constitucional.

Más cercana en el tiempo, la Corte Burger, en el caso *Swann v. Charlotte-Mecklenburg Board of Education* (1970), determinó que el distrito escolar tenía que alcanzar el equilibrio racial, incluso si eso significaba volver a trazar los límites escolares y el uso del transporte escolar como herramienta legal para lograr ese equilibrio.

Las normas jurídicas de protección de los grupos indígenas, particularmente en América Latina, así como las referidas a las personas en situación de discapacidad o, en general, a las personas en situación de vulnerabilidad, también dan cuenta de lo afirmado.

Volviendo a nuestro objeto de estudio, los resultados electorales, en todos los países, demuestran que la alternancia -como mecanismo que acompaña al sistema de cuota o de paridad por género, que busca la igualdad política formal y real de la mujer- es necesaria. En esto son contestes los expertos en derecho electoral y género, particularmente en Europa y en América Latina, aun cuando las fórmulas del mandato de posición pueden variar de un país a otro, según se trate de cuotas o de paridad, en un sistema electoral de representación proporcional mayoritario o mixto.

### 3.2 Antecedentes: Europa y América Latina

Un estudio encargado por el Parlamento Europeo, donde se revisa la situación de las cuotas de género en Europa, señala que todos los sistemas electorales, ya sea con cuotas obligatorias -como España, Bélgica, Eslovenia, Francia y Portugal- o con cuotas partidarias voluntarias como Alemania, Polonia, Suecia y el Reino Unido, deben asegurar que: “las disposiciones sobre cuotas incluyan normas sobre la clasificación según el género de los candidatos en las listas y según los escaños susceptibles de ser ganados (...)”, pues no incluir esta clasificación podría convertir al sistema en uno “meramente simbólico” (Dahlerup y Freidenval, 2008, p. 13).

El informe también acredita que las cuotas han aumentado considerablemente la participación política de la mujer en la mayoría de los casos y, su conclusión principal es que, para que el sistema sea efectivo, debe ser compatible, a su vez, con el sistema electoral; ser complementado con reglas relativas al orden o “ranqueo” y con efectivas sanciones legales en el caso de cuotas dispuestas por ley, a pesar de los diferentes resultados electorales respecto de la representación femenina, por la disparidad entre uno y otro país en cuanto al tipo de leyes de cuotas o de paridad o de las diversas fórmulas de mandato de posición o alternancia.

Resaltando el importante papel de los partidos políticos en este aspecto, al considerarlos *guardianes* del balance por género, ya que estos controlan el *jardín secreto de las nominaciones*, el estudio en comentario recomienda siete acciones, a saber:

1. Con o sin cuotas, los partidos políticos deben adoptar planes de acción para reclutar igual número de hombres y mujeres como candidatos ganadores de escaños y, en general, para hacer las políticas partidarias más inclusivas.
2. Se deberán desarrollar herramientas suficientes para monitorear las nominaciones y las elecciones por género.
3. Deberá contarse con medidas múltiples, tales como programas.
4. De creación de capacidades, el fomento a organizaciones femeninas y las recomendaciones y objetivos con metas específicas a elección del partido, a ser desarrolladas y aplicadas.
5. Si se aplican cuotas de género y se desea que sean efectivas deberán ser compatibles con el sistema electoral.
6. Se requieren reglas explícitas acerca de la implementación de las cuotas de género, tales como las rank-ordering rules (mandatos de posición), sanciones legales ante su incumplimiento y un compromiso con las organizaciones partidarias locales (en el caso de cuotas de género partidarias voluntarias).
7. En el caso de cuotas de género establecidas por ley, las instituciones deberán supervisar su implementación. A su vez, proveer recursos para futuras investigaciones sobre la implementación y los efectos de las cuotas de género (Dahlerup y Freidenval, 2008, pp. 38-41).

En lo que se refiere a América Latina, un análisis jurídico realizado por Bareiro y Torres (2009) sobre los países que contienen sistema de cuota o de paridad por género, también sostiene que esa medida sin un mandato de posición o de alternancia -sea cual sea el modelo- prácticamente imposibilita lograr una igualdad real en materia de derechos políticos de las mujeres en cargos de elección popular.

Las autoras indican que, para el funcionamiento de las cuotas o de la paridad, deben existir determinadas condiciones, a saber:

1. La vigencia del Estado de Derecho, regido por un orden jurídico, que define los derechos y deberes de la comunidad política, regula la conducta de las instituciones estatales y de los gobernantes y las relaciones entre estos; en síntesis, que nadie esté por encima de la ley (seguridad jurídica).
2. La existencia de ciudadanía activa de las mujeres, sea que se atiendan las cuestiones sobre la participación de las mujeres (liderazgo, inscripción en registros electorales, participación en organizaciones sociales y políticas), así como mujeres dispuestas a pelear un cargo.
3. Generación de una opinión pública favorable a la inclusión de las mujeres en la representación. Es decir, que haya una disposición favorable a la inclusión de las mujeres en la representación, pues lo contrario haría casi imposible el cumplimiento de leyes de cuotas.
4. Que las cuotas contemplen una serie de mecanismos adecuados al sistema electoral. (Bareiro y Torres, 2009, pp. 45-46).

Autoras participantes en el citado estudio señalan que, para la efectiva aplicación de las leyes de cuotas, las legislaciones más exitosas son aquellas en donde “el porcentaje de cuotas debe aplicarse sobre los lugares con posibilidades de convertirse en escaños y no sobre cualquier posición de las listas”, agregando que: “estas disposiciones establecen una diferencia cualitativa fundamental, pues impiden que las listas presentadas por los partidos políticos releguen a las mujeres a sitios que difícilmente se conviertan en escaños” (Soto, 2009, p. 178).

Hoy, 17 países de la región cuentan con normativa jurídica que incluye el régimen de cuota o de paridad por razón de género<sup>12</sup>; la mayoría también contiene mandato de posición, pero muchos carecen de sanciones o, al menos de sanciones efectivas, ante eventuales incumplimientos partidarios. Tampoco las jurisdicciones electorales de los países tienen las mismas atribuciones o su

---

<sup>12</sup> Del total de países, 8 cuentan hoy con régimen de paridad. En el **nivel constitucional**: Bolivia (2009); Ecuador (2008) y México (2014). Por **disposición de ley**, Argentina (2017); Costa Rica (2009); Honduras (2012); Nicaragua (2012) y Panamá (2012). Con régimen de **cuota por ley** localizamos 8 países: Brasil (1997, 30%); Chile (2015, 50% y donde no se pueda obtener ese porcentaje, un mínimo de 40% a un máximo de 60%); Colombia (2011, 30%,); El Salvador (2013, 30%); Paraguay (1996, 20%); Perú (1997-2006, 30%); República Dominicana (2000, 33%) y Uruguay (ley temporal 2009-2014, 30%; y 30%, ley permanente 2017). En el caso de Venezuela (50%, 2015: Decreto Interpretativo del Consejo Nacional Electoral, para elecciones de diputados en 2015). (Observatorio de Igualdad de Género de América Latina y el Caribe, 2018).

ejercicio parte de una visión de género del operador jurídico, particularmente del operador jurisdiccional.

A pesar de este importante avance, traducido en una mayor cantidad de mujeres en los parlamentos y en los concejos municipales, la CEPAL estima que:

el proceso no ha estado exento de dificultades, por lo que persisten acciones y medidas que buscan mejorar eficacia de la implementación, la fiscalización y el seguimiento de las leyes vigentes. Las barreras en el cumplimiento de las leyes de cuotas han obligado a focalizar acciones en el terreno de la legislación electoral y de su aplicación. (Observatorio de Igualdad de Género de América Latina y el Caribe, 2017, p. 27).

### 3.3 Costa Rica: de la cuota del 40% -en puesto elegible- al principio de paridad y el mecanismo de alternancia

#### 3.3.1 El sistema de cuota

Como se indicó, la reforma de 1996 al Código Electoral entonces vigente estableció la cuota de género en un 40% en los órganos partidarios internos, las delegaciones partidarias y las nóminas a cargos de elección popular. Ese 40% era también condición *sine qua non* para el registro de las nóminas y, por consiguiente, de la participación en la contienda electoral.

Al no haberse establecido, en la normativa, mecanismos para su aplicación, es decir un mandato de posición, el Tribunal Supremo de Elecciones -ejerciendo su atribución constitucional, exclusiva y obligatoria, de interpretación de la normativa electoral (artículo 102.3)- precisó, vía jurisprudencial, los criterios para que la cuota pudiera aplicarse según el fin perseguido por la reforma. Aquí se reitera la resolución n.º 1863 (1999), en la que se estableció que “ese 40% no sólo debía aparecer reflejado en la lista partidaria globalmente considerada, sino también en los «puestos elegibles» de la misma”.

Esta interpretación ha sido de la mayor importancia, porque, entre otros, sienta las bases para la posterior propuesta de alternancia -como mecanismo que permite una efectiva aplicación de la paridad- que hace el TSE en el proyecto de Código Electoral, en 2001.

Lo anterior permitió un aumento de las candidatas a cargos de elección popular que se eligen por el sistema representativo, a partir de la elección nacional de 2002.

### 3.3.2 El sistema de paridad y alternancia

Posteriormente, con la promulgación del Código Electoral de 2009 entró a regir el sistema de paridad y alternancia que se aplicó, por primera vez, en diciembre de 2010 para la elección de alcaldes y vicealcaldes primeros y segundos, síndicos, concejales municipales, concejales municipales de distrito, intendentes y viceintendentes.

### 3.3.3 Reforma del Código Municipal de 2007

Antes de la entrada en vigencia del Código Electoral de 2009, como indicamos, en materia de cuota de género regía la resolución n.º 1863 de 1999 (ubicación en puesto elegible). Al tratarse de cargos unipersonales de elección popular los de alcaldes y alcaldes suplentes primero y segundo -ambos con función de sustitución-, los de síndicos y los de intendentes y viceintendentes; en la aplicación de la cuota del 40% en puesto elegible, bastaba con que una de las 3 personas que integraban la papeleta de la alcaldía o una de las 2 personas en la papeleta de la intendencia o de síndico fuera del otro sexo, para que se cumpliera ese porcentaje<sup>13</sup>.

La reforma municipal varió la estructura del ejecutivo municipal, que era igual a la del ejecutivo nacional y, a partir de entonces pasó a estar integrada por la alcaldía, una vicealcaldía primera -esta vez con función permanente- y una vicealcaldía segunda, con función de sustitución. Este cambio en la naturaleza jurídica del cargo del alcalde suplente primero a vicealcalde primero, ahora con función permanente generó, a su vez, el cambio de criterio del TSE que, de seguido, se analiza, particularmente, en la resolución n.º 3671-E8-2010.

## 3.4 Pronunciamientos del TSE sobre paridad y alternancia frente a las elecciones municipales de diciembre de 2010

Pasadas las elecciones nacionales de febrero de 2010, los partidos políticos, en su preparación para participar en los comicios municipales de diciembre de ese mismo año, interpusieron ante el TSE diversas consultas sobre la aplicación del nuevo principio de paridad y el mecanismo de alternancia en las listas de candidaturas

---

<sup>13</sup> Conviene apuntar que, en el sistema costarricense, los dos vicepresidentes de la República y los dos alcaldes suplentes -estos últimos hasta la reforma del Código Municipal de 2007- no tenían función alguna salvo la de sustituir al presidente de la República o al alcalde respectivo, en el orden en el que los designara el presidente o el alcalde, salvo que alguno de esos jerarcas se ausentara sin designar sustituto, en cuyo caso debían ser llamados en el orden de la papeleta (1.º y 2.º respectivamente).

de elección popular municipal, en las reposiciones de miembros de órganos internos y en el proceso de renovación de sus estructuras<sup>14</sup>.

### 3.4.1 Paridad y alternancia en las papeletas para cargos designados por el sistema mayoritario

La primera consulta se refería a cómo debían conformarse -a la luz de la paridad y la alternancia, así como de la citada reforma de la legislación municipal- las nóminas para los cargos de elección popular de alcaldes y vicealcaldes primero y segundo.

El TSE, agregando a la consulta la fórmula presidencial, la de síndicos, intendentes y viceintendentes, en la resolución n.º 3671-E8-2010 estableció -respecto de las nóminas para cargos que se designan por el sistema mayoritario (artículos 201 y 202)- que las listas debían conformarse de la siguiente manera:

**a).- Papeleta presidencial:** El cargo de presidente puede corresponderle a cualquier sexo. En (...) las candidaturas a vicepresidente, el encabezamiento también puede ocuparlo cualquier sexo, incluso igual al de quien se postule para la presidencia; (...) el cargo de segundo vicepresidente debe ser ocupado necesariamente por el sexo opuesto.

**b).- Papeleta de alcalde:** Para el puesto (...) puede postularse una persona de cualquier sexo, (...) la candidatura a primer vicealcalde debe ser ocupada por una persona del sexo opuesto. En cuanto al puesto a segundo vicealcalde puede ser ocupado indistintamente por persona de cualquier sexo.

**c).- Papeleta de síndico:** Esta nómina puede ser encabezada por cualquier sexo, pero la candidatura a suplente debe ocuparla el sexo opuesto.

**d).- Papeleta de intendente:** La integración de esta nómina puede ser encabezada por cualquier sexo pero la candidatura a viceintendente debe corresponder a persona de sexo opuesto.

2).- Los partidos políticos deberán dar cumplimiento al mecanismo de paridad y alternancia en las nóminas de candidatos que presenten para las elecciones municipales del 5 de diciembre del 2010<sup>15</sup>.

Como lo precisa esta sentencia, con el anterior régimen la cuota del 40% se satisfacía con la sola presencia de al menos una mujer en las nóminas electorales para la alcaldía (así como para las nóminas de síndicos y de intendencias). Las

---

<sup>14</sup> Para un exhaustivo análisis de la jurisprudencia electoral costarricense sobre derechos políticos de la mujer, véase: Sobrado González, L. A. (2012).

<sup>15</sup> En el mismo sentido, véanse las resoluciones números 4303-E8-2010; 4391-E8-2010 y 5133-E1-2010.

reformas de comentario: la conversión del cargo de alcalde suplente primero a vicealcalde primero permanente, y de alcalde segundo suplente a vicealcalde segundo suplente, y la introducción del principio de paridad y el mecanismo de alternancia produjeron también un cambio en el género de las personas que ocuparían esos cargos. Es decir, la satisfacción de la paridad, bajo el nuevo régimen, exige que la alternancia se lleve a cabo entre los dos cargos de igual naturaleza. Así, a partir del sexo que se defina para la alcaldía, el cargo de vicealcalde primero (no el de vicealcalde segundo) deberá ser ocupado por una persona del sexo opuesto.

### 3.4.2 Encabezamiento de género en papeletas

En la resolución de cita (3671-E8-2010), el TSE también señala que los encabezamientos de las papeletas por género pueden corresponder a cualquier sexo, pero no así el resto de la integración que, a partir del sexo que la encabece, estará condicionada por el mecanismo de alternancia.

Puesto que también se consultaba sobre la llamada *paridad horizontal*, el TSE apuntó que este tema había sido ampliamente discutido en la Comisión Especial Legislativa a cargo del proyecto del Código Electoral, pero que el legislador la había desechado expresamente. Por tanto, en la resolución señaló que el inciso o) del artículo 52 del Código Electoral (obligación de los partidos de asegurar paridad y alternancia en la estructura partidaria) -específicamente el texto “en la totalidad y en cada una de las nóminas” de elección popular- no permitía una interpretación que, subrepticamente, fuera en sentido contrario a lo legislado. En consecuencia, una lectura integral y armónica de la legislación (debido a algunos artículos contradictorios entre sí) necesariamente implicaba entender que la norma en cuestión claramente indicaba que los partidos políticos definen, en su estatuto, los mecanismos que aseguren la igualdad, pero no así la introducción de la paridad horizontal.

En esta materia el legislador, en el artículo 148 del Código Electoral, había optado por dejar librada -a la decisión de los partidos políticos- la selección del género que debía encabezar las nóminas, para los cargos elegidos por el sistema de representación y los que se eligen por el mayoritario.

Dados los recientes cambios jurisprudenciales al respecto, conviene tener presente esta resolución, así como su fundamento, al momento de abordar, en el capítulo IV, la paridad horizontal.

### 3.4.3 Partidos políticos deben rediseñar estatutos para cumplir con paridad y alternancia

De nuevo, en la citada resolución n.º 3671-E8-2010, el Tribunal señala que: “3).- Los partidos políticos, conforme a su potestad de autorregulación, deberán adecuar su normativa interna (estatutos y reglamentos) estableciendo las reglas que consideren idóneas para dar cumplimiento a los principios de paridad y alternancia”. Este es un criterio reiterado, dispuesto por el TSE desde la resolución n.º 1863 de 1999, entonces referido a la aplicación del sistema de cuota del 40%.

### 3.4.4 Paridad en delegaciones y órganos internos de los partidos políticos; paridad y alternancia en las nóminas a cargos de elección popular

El TSE, en la resolución n.º 6165-E8-2010 reiteró, en primer lugar, que el parámetro de integración para los órganos ampliados o con potestad de escoger las candidaturas pertinentes al proceso electoral municipal de diciembre de 2010 debía ser el mismo utilizado al momento de la conformación de estos órganos, sea, el que obligaba a contar con un 40% de participación femenina como mínimo, y que esta regla debía ser observada en las sustituciones de sus miembros. La paridad en la conformación de las autoridades internas de los partidos políticos regiría a partir de la renovación de estructuras, de cara al proceso electoral de febrero 2014.

En segundo lugar, el TSE, destacando la evolución del mecanismo de cuota al principio de **paridad**, señala la inclusión de la regla de la **alternancia** (que venía a sustituir el criterio de puesto elegible) para asegurar la realización práctica de ese principio y, repasando los artículos 52 incisos ñ) y o), 60, 61 y 148 del Código Electoral, concluye que:

(...) no obstante que los artículos 62, 148 y el Transitorio II del Código Electoral indican que las **estructuras partidarias (órganos de dirección y representación política)** deben estar conformadas de forma paritaria y alterna, a la luz de los artículos 2.º y 52 inciso o) *ibídem*, la fórmula electoral diseñada por el legislador comporta, en virtud de la distinta naturaleza de cada uno (...) 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**. [Los resaltados no pertenecen al original].

En este sentido, retomando los argumentos expuestos ante la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia frente a una acción de inconstitucionalidad contra el mecanismo de alternancia -al que luego nos referiremos-, el TSE destacó que la finalidad de la igualdad en las listas de **elección popular** no se obtiene con la sola inclusión -dentro de la norma- del sistema de **paridad** en esa lista, por las siguientes razones:

- a) el mecanismo de **alternancia**, conocido popularmente como lista trenzada, *zipper* o cremallera, es realmente el que hace posible que los partidos, en las listas de **elección popular** -sea con cuota o con **paridad**- no ubiquen a las mujeres “en el piso para hacer la plancha”; es decir, que las incluyan, pero en los últimos lugares de las listas en donde no tendrán nunca oportunidades reales de salir electas;
- b) ganar la candidatura interna en el partido no garantiza el acceso al cargo, pues este depende de una condición futura o incierta, sea de una elección popular en donde el proceso interno partidario para la postulación de un nombre, a efecto de integrar una lista a un **cargo de elección popular**, varía según el tipo de cargo al que se aspira (presidencia o vicepresidencias de la República, diputación o uno de los seis cargos de elección popular municipal; en el entendido de que unos cargos son electos bajo el método proporcional mientras que otros lo son bajo el sistema de mayoría);
- c) las candidaturas a cargos de **elección popular** no compiten a lo interno de un partido político, sino que múltiples partidos participan por obtener el mismo escaño o puesto, lo que torna más compleja y difícil la elección y, frente a la condición futura e incierta apuntada, cobra capital importancia la ubicación de la candidatura en la nómina mediante listas **alternas o trezadas**. (TSE, 2010, oficio n.º 2138-2010).

En suma, la resolución n.º 6165-E8-2010 afirma que:

(...) el mecanismo de **alternancia** es fundamental en la conformación de **nóminas de elección popular** ya que la norma jurídica de **paridad**, sin él, no garantiza una verdadera igualdad y podría implicar un verdadero “fraude de ley”, al conducir al absurdo de que los partidos políticos, cumpliendo formalmente con la obligación de la **paridad**, no tengan que aplicarla ante la ausencia de un mandato de posición.

Continúa el TSE indicando que, a diferencia de las candidaturas para **cargos de elección popular**, la participación política de la mujer en los **cargos de dirección y de representación política** -órganos internos y delegaciones partidarias- se satisface bajo el principio de **paridad**, porque estos cargos resultan de la elección interna del partido y no de un evento eleccionario

exógeno y, bajo la premisa de una composición paritaria, resulta irrelevante el ordenamiento de la postulación, ya que los asambleístas designados participan por igual en la asamblea de la que forman parte, sin importar el orden en que fueron electos, al tener el mismo número y calidad de voto.

Finalmente, a la luz del análisis expuesto, la resolución concluye que, tratándose de un órgano impar sujeto al principio de **paridad**, que también adopta sus acuerdos colegiadamente, es claro que el comité ejecutivo superior de un partido político debe integrarse con una diferencia entre ambos sexos que no sea superior a uno, indistintamente de si un hombre o una mujer ocupa la presidencia y subsiguientes cargos, y también se sigue la conformación anterior para el caso de los miembros suplentes.

### 3.4.5 Paridad en órganos partidarios de compleja integración

El TSE, al analizar la particular integración de uno de los órganos de un partido político, integrado a su vez por otros órganos, concluyó que no es posible garantizar el principio de paridad en esos casos, puesto que su propia naturaleza y complejidad así lo impiden. Sin embargo, enfatizó que, en esta situación, cada estamento deberá conformarse paritariamente, siempre que la naturaleza de su conformación y sus procesos internos de elección así lo permitan. La resolución reitera que le corresponde al partido establecer, en sus estatutos, los mecanismos necesarios para dar cumplimiento a las modificaciones que, en materia de género, ordena el Código Electoral (TSE, 2011a, resolución n.º 0784-E8-2011).

### 3.4.6 Necesaria coordinación entre el principio de igualdad por género y el principio democrático

En 2013, de cara a las elecciones de febrero de 2014, una militante partidaria interpone recurso de amparo electoral al considerar que el artículo 170 del estatuto del partido político recurrido -el cual, por su redacción, permitió a su candidato presidencial, en esa ocasión, escoger discrecionalmente 53 delegadas adicionales para que el Órgano Consultivo Nacional o Asamblea Plenaria se conformara paritariamente- lesionaba su derecho fundamental al sufragio pasivo<sup>16</sup>.

---

<sup>16</sup> El Código Electoral de Costa Rica exige que todos los partidos políticos tengan determinados órganos territoriales, de ejecución, de control y otros (arts. 67 y 70). Los partidos, según el principio de autorregulación, pueden adicionar otros órganos, lo que varía la estructura entre uno y otro. En el caso de comentario, el conflicto se planteaba en relación con la integración, por género, del Órgano Consultivo Nacional (o Asamblea Nacional o Asamblea Plenaria), que elegía candidatos a diputados y diputadas, a ser ratificados por la Asamblea Nacional.

El TSE, en la resolución n.º 3782-E1-2013, en relación con el rol democrático que cumplen los partidos políticos -de conformidad con la citada reforma constitucional de 1997 (artículos 95 y 98) y con respecto al hecho de que están previstos como el único medio para postular candidaturas (artículo 48 del Código Electoral), entre otros aspectos- destacó que el principio democrático constituye un límite infranqueable al derecho de autorregulación interna de las agrupaciones políticas, de suerte tal que: “cuando la normativa interna aprobada contradiga las reglas democráticas antes expuestas, corresponde a este Tribunal su control, en el ejercicio de sus competencias constitucionales”.

En ese sentido, por contradecir las reglas democráticas, se desaplicó<sup>17</sup>, para el caso concreto, el mecanismo de elección previsto en la norma estatutaria de ese partido político, referido a dos situaciones:

- a) la competencia del Comité Ejecutivo Superior de escoger la cantidad de delegadas adicionales, en caso de que la conformación de un órgano consultivo nacional ampliado no cumpla con el principio de paridad, previa comunicación del Tribunal de Elecciones Internas;
- b) la atribución exclusiva y prevalente del Comité Ejecutivo Superior o del candidato presidencial (en el caso de que el partido ya lo haya designado formalmente), de hacer discrecionalmente la escogencia de esas delegadas.

A pesar de que el Tribunal subrayó que el mecanismo dispuesto en la norma cuestionada tenía el propósito de cumplir con el principio de paridad previsto en el Código Electoral, también señaló que la aplicación de la norma estatutaria bajo ninguna circunstancia podría ir en contra o desconocer principios democráticos u otros mandatos constitucionales.

Como se indicó, lo cuestionado no era la participación paritaria de la mujer en los órganos internos partidarios aspecto que, como hemos analizado, ha sido tutelado por el Tribunal en diferentes pronunciamientos, sino el mecanismo o medio utilizado para alcanzar el propósito de la paridad de ese órgano. Así, destacó que la designación de 53 delegadas adicionales, como integrantes del órgano consultivo nacional ampliado, introdujo distorsiones en el proceso de su conformación que vician, por completo, su integración, a partir de su

---

<sup>17</sup> El control de constitucionalidad, en Costa Rica, es concentrado y lo ejerce la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia. El TSE, en casos contencioso-electorales o en el ejercicio de su atribución de interpretación de la normativa electoral, puede desaplicar, para un caso concreto, normativa partidaria que se determine como inconstitucional. Sobre las atribuciones entre ambos órganos constitucionales, véase: Cambronero Torres, A. y Mora Barahona, I. (2015).

selección discrecional por el candidato presidencial, lo que no supera las reglas básicas del principio democrático, por varias razones:

- a) no medió un proceso democrático en su escogencia que garantice una participación plural del colegiado partidario;
- b) negó la posibilidad de espacios de participación de las y los militantes partidarios, haciendo nugatorio el derecho a ser electas y electos en cargos internos del partido;
- c) por la cantidad de delegadas adicionales que se designaron en esa oportunidad -un 22% del total de miembros de ese órgano-, se otorgó una desmesurada cuota de poder a la cúpula partidaria y a su candidato presidencial en particular sin que, como se subrayó, esta fuera el resultado de un proceso democrático;
- d) la conformación del órgano plenario ampliado, bajo las condiciones expuestas, otorgó una cuota de poder de tal magnitud en el control de las designaciones de los candidatos a diputados que desequilibra su conformación y una desproporcionada ventaja en el colegio electoral que tampoco es resultado de la expresión de un proceso democrático.

Finalmente, el órgano electoral dispuso que: “en orden a compatibilizar las exigencias del principio democrático con el imperativo de integración paritaria, la Asamblea Plenaria funcionará como un órgano con capacidad exclusivamente deliberativa, sea, sin potestad decisoria alguna hasta que se disponga e inscriba la indicada readecuación estatutaria” y que, la Asamblea Nacional (órgano deliberativo de mayor jerarquía, art. 67 del Código Electoral) hasta entonces, tendrá la responsabilidad de designar, en única instancia y con garantías para el secreto del sufragio, los candidatos a diputados de esa agrupación.

### 3.4.7 Constitucionalidad del mecanismo de alternancia

La Sala Constitucional, al declarar sin lugar una acción de inconstitucionalidad interpuesta en el año 2010 contra el párrafo tercero del artículo 2 del Código Electoral de 2009, resumió los argumentos del accionante de la siguiente manera:

- a) que el párrafo impugnado (mecanismo de alternancia por sexo, de forma que dos personas del mismo sexo no puedan estar consecutivamente en la nómina) viola el principio de igualdad y el derecho de ser elegido

libremente, sin ninguna restricción, al constituir una limitación para los candidatos y candidatas a puestos de elección popular y, para los votantes, pues el apartado c) del artículo 23 de la Convención Americana de los Derechos Humanos y el inciso 2 del artículo 21 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos contemplan el derecho a acceder en condiciones de igualdad a las funciones públicas del país; b) que la normativa constitucional y convencional permiten reglamentar el ejercicio de los derechos políticos, solo por razones de edad, nacionalidad, residencia, idioma, instrucción, capacidad civil o mental o condena en proceso penal, según su voto 2771-03, pero no por género, pues hombres y mujeres deben tener las mismas oportunidades; c) que el mecanismo impide que “personas muy preparadas” accedan a cargos de elección popular, al obligar a alternar el género, lo que puede afectar que una persona con mayor mérito ocupe un lugar superior en las listas. (Sala Constitucional, 2012, sentencia 001966-2012).

En la audiencia correspondiente, el TSE, sobre la *importancia cardinal de los mandatos de posición*, expresó:

Tratándose de los órganos representativos de deliberación política a nivel nacional (Asamblea Legislativa) o local (concejos municipales y concejos de distrito), el ordenamiento electoral costarricense fija tres reglas fundamentales: elección plurinominal (...partido propone...lista con ... candidatos como puestos corresponda elegir...), fórmula proporcional (se asignan escaños a ... agrupaciones políticas y en proporción a la votación recibida...) y listas bloqueadas y cerradas (el elector vota por la nómina global ... sin posibilidad de ...preferencia, de suerte que los escaños que...obtenga el partido se asignan en forma descendente a partir del que encabeza la lista). (TSE, 2010, oficio n.º 2138-2010).

Agregaba el TSE que:

(...) en la elección (...) todos los partidos compiten por un número determinado de cargos (...), también, dependen de cuántos votos obtengan, para (...) participar en el reparto de escaños que, además, se obtienen en orden descendente. (...) por esto (...) la ubicación que la mujer tenga en la lista es fundamental para que tenga posibilidades reales de ser electa y, por ende, la existencia de mandatos de posición resulta esencial para que el mecanismo de acción afirmativa no sea burlado y así se garantice su eficacia. (TSE, 2010, oficio n.º TSE-2138-2010).

También señalaba que, en virtud del resultado electoral de 1998 -donde la aplicación de la medida del 40%, por género, legislada en 1996, carecía de un mandato de posición- quedó demostrado que la cuota, por sí sola, era insuficiente para lograr el fin perseguido por la norma. Así, invocando la resolución n.º 1863 (1999), aclarada y adicionada por otras, expresaba que “el Tribunal (...) indujo un cambio de rumbo de gran magnitud, al introducir el criterio de que, ese 40% no sólo debía aparecer reflejado en la lista partidaria globalmente considerada, sino también en los “puestos elegibles” de la misma (...)”, correspondiendo a los partidos diseñar estatutos que así lo garantizaran, y que el Registro Civil solamente inscribiría las listas partidarias que lo respetaran.

El TSE, destacando que ese y otros pronunciamientos posibilitaron los extraordinarios resultados alcanzados en la cantidad de mujeres electas (de 19,3% en 1998, a 35,1% en 2002; y 38,6% en 2006 y 2010) -que ubicaron al país, en el año 2006, en el segundo lugar en América Latina y tercero en el mundo en representación femenina parlamentaria- ([www.ipu.org](http://www.ipu.org)-2016), concluye manifestando:

en el ordenamiento costarricense el mandato de posición fue introducido por la jurisprudencia electoral y, a partir de su vigencia, quedó demostrado que éste era un complemento imprescindible del sistema de cuota femenina diseñado por el legislador de 1996, en orden a dotarlo de eficacia y concreción histórica. Aún más: concebir legislativamente cuotas sin mandato de posición es cumplir a medias la CEDAW, toda vez que, (...) los Estados Partes se comprometieron a asegurar por ley u otros medios apropiados la “realización práctica” del principio de no discriminación contra la mujer, así como a adoptar las medidas adecuadas para modificar “prácticas” discriminatorias (artículo 2).

Al transitar del sistema de cuota femenina al principio de paridad, con la promulgación del nuevo Código Electoral, la regla de la alternancia -que es lo que el accionante injustificadamente cuestiona- resulta el natural mandato de posición sustitutivo que el legislador costarricense ha adoptado [el subrayado no pertenece al original]. (TSE, 2010, oficio n.º TSE-2138-2010).

En el análisis por el fondo, el Tribunal Constitucional restó validez al argumento de que el género no puede utilizarse para “reglamentar” derechos políticos, puesto que la Convención Americana sobre Derechos Humanos (artículo 23.c y su voto n.º 03-2771) dispone que los derechos políticos sólo pueden limitarse por edad, nacionalidad, residencia, idioma, instrucción, capacidad civil o

mental, condena en proceso penal; “mas no género ya que hombres y mujeres deben tener las mismas oportunidades”. Lo anterior, al estimar que esta era una lectura parcial de la Constitución y de los instrumentos de derechos humanos que tutelan los derechos políticos de la mujer incorporados a la Constitución Política (sentencia 2313-95); y que, además, desconocía su sentencia 2001-03419 la cual admite el género como factor que válidamente el legislador puede tomar en cuenta para regular el ejercicio de los derechos políticos<sup>18</sup>.

La Sala Constitucional agrega que el principio de igualdad es un principio rector de nuestra democracia constitucional que permea todo el sistema político y jurídico -en su dimensión subjetiva y objetiva- y que, por ello, ninguna política ni norma puede abstraerse de cumplir este principio que, en el caso concreto, ni siquiera significa dar un trato mayor a favor de las mujeres o de los hombres, pues el tratamiento para ambos es el mismo en porcentaje y modalidad.

Reiterando los argumentos del TSE, la Sala destaca que el mecanismo de alternancia busca incorporar la diversidad de género a la democracia, en igualdad de condiciones para ambos géneros, por lo que no puede provocar una discriminación en perjuicio de personas “más capacitadas” o restarles posibilidades, pues precisamente, busca lo contrario: garantizar a hombres y mujeres las mismas oportunidades de resultar electos o electas en los lugares de mayor posibilidad.

Indica también el alto tribunal que, más bien, la ausencia del mecanismo de alternancia dejaría a los partidos políticos en libertad de proponer nóminas 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-, donde no tendrían 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 según la cantidad de votos obtenidos. Nada asegura que, al eliminar la alternancia y permitir que dos personas del mismo sexo puedan estar en las listas en forma consecutiva, se garantice el respeto del orden de las personas “más capaces” -como lo sugiere el accionante-, pues escoger las personas más capacitadas, como candidatos o candidatas a puestos de elección popular, es responsabilidad de los partidos políticos, según su potestad de autorregulación (artículos 48 y 50 del Código Electoral) y ello no depende de que el sistema sea “consecutivo” o “alterno”, sino de los requisitos y procesos de selección internos de cada partido.

---

<sup>18</sup> Sentencia del 2 de mayo de 2001 ante acción de inconstitucionalidad contra la obligatoriedad de la cuota del 40% de participación política a favor de las mujeres.

Finalmente, la Sala indica que el propio artículo 23 inciso 2) de la Convención Americana debe interpretarse armónicamente con los artículos 1 inciso 1, y 24, que establecen los principios de igualdad y no discriminación frente a la ley. Agrega, sobre el derecho internacional de los derechos humanos, que este ha propiciado el desarrollo de instrumentos que visibilizan a las mujeres y procuran atender las desigualdades históricas, obligando a los Estados a tomar las medidas necesarias para combatir la discriminación por género como, en concreto, la CEDAW en su artículo 2, incisos a) y f), que les exigen adoptar, por los medios apropiados y sin dilaciones, una política encaminada a eliminar la discriminación contra la mujer, consagrando en su legislación el principio de igualdad del hombre y de la mujer, y a asegurar, por ley u otros medios apropiados, la concreción de este principio, así como a adoptar las medidas adecuadas, incluso legislativas, para modificar o derogar leyes, reglamentos, usos y prácticas que discriminen a la mujer.

A la altura del año 2013 restaban dos procesos electorales para que se completara la aplicación del principio de paridad y el mecanismo de alternancia en todos los cargos de elección popular; a saber, las elecciones nacionales de febrero de 2014 -para elegir presidente y vicepresidentes de la República y diputados y diputadas a la Asamblea Legislativa- y las elecciones municipales de febrero de 2016 para elegir regidores y regidoras. El nuevo sistema, como se dijo, se había aplicado en las elecciones municipales de diciembre de 2010 -con la excepción apuntada de las regidurías- y también en el proceso de renovación de estructuras internas partidarias.

Resumiendo, en los comicios municipales de diciembre de 2010, la paridad y la alternancia se aplicaron a los cargos de elección por el sistema mayoritario, siendo que la citada resolución n.º 3671-E8-2010 -que precisa su aplicación en estos cargos- posibilitó, en virtud del cambio operado en la naturaleza jurídica de los nuevos puestos de vicealcalde primero y segundo que, en los resultados electorales de ese año (con régimen de cuota), las mujeres no fueran relegadas al cargo de vicealcalde segundo, al elegirse 71 vicealcaldesas primeras y 14 vicealcaldesas segundas ([http://www.tse.go.cr/estadisticas\\_elecciones.htm](http://www.tse.go.cr/estadisticas_elecciones.htm)). En los cargos electos por el sistema de representación proporcional, los resultados arrojaron, en los cargos de regidurías propietarias, un 38,6% de mujeres; en los cargos de concejales municipales propietarias, un 46,7% y en los de concejales municipales de distrito propietarias, un 40,6%. ([http://www.tse.go.cr/estadisticas\\_elecciones.htm](http://www.tse.go.cr/estadisticas_elecciones.htm)).





## **CAPÍTULO IV**

# **PARIDAD HORIZONTAL**



## CAPÍTULO IV. PARIDAD HORIZONTAL

### 4.1 Antecedentes

Como se señaló en capítulos anteriores, en el Proyecto de Código Electoral que el TSE había presentado ante la Asamblea Legislativa en 2001, el artículo 5 proponía que la definición del sexo que encabezara las nóminas se llevara a cabo por rifa y que, a partir de esta, se aplicara el mecanismo de alternancia, con el fin de reducir la subrepresentación femenina.

El texto del artículo indicaba:

Participación de la mujer. (...). En las nóminas que presenten los partidos políticos y grupos independientes para las elecciones nacionales o locales, deberán figurar en forma alternativa, hombres y mujeres. El género que las encabece, lo cual se decidirá por sorteo, ocupará los lugares impares” [el subrayado es suplido].

En setiembre de 2007, la comisión que conocía del proyecto solicitó el criterio del TSE ante un nuevo texto propuesto por el INAMU y la Defensoría de la Mujer<sup>19</sup>, que consideraba agregar -a los principios de paridad y alternabilidad- el principio de “secuencialidad” o “alternabilidad horizontal” que los partidos políticos debían incorporar en sus estatutos.

Los diputados manifestaban que, a través de los mecanismos de alternancia y secuencialidad, se buscaba asegurar que las conformaciones de las nóminas fueran hombre-mujer o mujer-hombre, sin que dos personas del mismo sexo pudieran estar en forma consecutiva. Indicaban, también, que la Defensoría de la Mujer y el Instituto Nacional de la Mujer (INAMU) proponían la necesidad de reflejar esa alternancia y esa paridad en la nómina globalmente considerada, es decir, vertical y horizontalmente, en cada partido, de forma independiente.

---

<sup>19</sup> Dirección dependiente de la Defensoría de los Habitantes, órgano adscrito al Poder Legislativo, creado por Ley 7319 de 17 de noviembre de 1992 y sus reformas.

El texto consultado señalaba:

La Dirección General del Registro Electoral no inscribirá las nóminas de elección popular por provincia, cantón y distrito en los partidos políticos que incumplan con la participación paritaria y alterna. Tampoco inscribirá la totalidad de las nóminas si incumplen con el principio de paridad en los primeros lugares de las nóminas [el subrayado es suplido]. (Asamblea Legislativa, *Comisión Especial de Reformas Electorales y Partidos Políticos*, Moción n.º 135 (08-30-CE) al artículo 135).

El TSE, al evacuar la consulta sobre las mociones ya aprobadas para modificar los artículos 2, 49, 58, 93 y 135 del Código Electoral, señaló que:

constituyen un avance formidable en materia de igualdad de género. La incorporación de una paridad del 50% sumada a la alternabilidad en las listas, consolidaría a la legislación costarricense en la vanguardia, a nivel latinoamericano y mundial, en lo que respecta a la aplicación de mecanismos de acción afirmativa dentro del ámbito de la participación política. (TSE, acta de sesión n.º 81-2007, art. 2-L).

A lo anterior agregó:

Las mociones aprobadas por la actual Comisión Especial, avanzan aún más pues obligarían a respetar la paridad en términos de un 50% en los órganos y nóminas pares, mientras en el caso de los impares no se admitiría una diferencia entre el total de hombres y mujeres mayor a uno. La paridad así definida, sumada a la alternabilidad de las listas, necesariamente redundará en un incremento de la efectiva representación femenina en cargos públicos, así como dentro de los partidos políticos.

En temas como los referidos en estos artículos, la sociedad costarricense no podrá sentirse satisfecha sino cuando la participación política de las mujeres sea igual en oportunidades y resultados.

En lo referente a la participación política, la reforma legal es uno de los instrumentos útiles para revertir una cultura de exclusión profundamente arraigada, además de la educación o las campañas de sensibilización.

Los obstáculos a la reforma electoral en materia de género vienen dados, fundamentalmente, por prejuicios culturales que es necesario erradicar, los cuales, de persistir, obstruyen la reforma o, lograda ésta, pueden restar eficacia a las mejores leyes. (TSE, acta de sesión n.º 81-2007, art. 2-L).

En cuanto al nuevo texto propuesto, el Tribunal expresó que:

el rediseño normativo debe tomar en consideración los diferentes valores jurídicos tutelados por el ordenamiento, así como circunstancias de orden práctico que representan fronteras naturales a la posibilidad de reforma. En este sentido, por ejemplo, existen limitaciones para aplicar mecanismos paritarios en elecciones uninominales. (TSE, acta de sesión n.º 81-2007, art. 2-L).

Manifestando su pleno acuerdo con la propuesta del INAMU y de la Defensoría de la Mujer en cuanto al principio de paridad y el mecanismo de alternabilidad, el TSE objetó la adición del criterio de secuencialidad en las nóminas globalmente consideradas, pues el texto difería de “la moción de reforma al artículo 135 aprobada por la Comisión, según la cual el primer lugar de las nóminas de elección popular por provincia, cantón y distrito “será definido por el partido político” (TSE, acta de sesión n.º 81-2007, art. 2-L).

Estimó el TSE que el criterio propuesto quebrantaba el *principio de autonomía de la circunscripción electoral* que rige en el sistema costarricense para todas las elecciones, con excepción de la presidencial; también el principio democrático que debe imperar en los partidos políticos -a la hora de definir sus candidaturas- el cual debe garantizar, a su vez, que la autoridad fluya desde las bases hasta la Asamblea Nacional y no a la inversa.

### **Quebranto del principio de autonomía de la circunscripción electoral**

En cuanto a este principio, el Tribunal manifestó:

(...) entendida en ese sentido global o como “alternancia horizontal”, apunta a la misma finalidad última que los principios de paridad y alternabilidad. Sin embargo, a diferencia de estos, presenta al menos dos problemas.

Por una parte, quebranta el principio de autonomía de la circunscripción electoral. Los sistemas electorales se aplican sobre circunscripciones determinadas, cada una de ellas autónoma respecto a la otra. Aparte del nivel de elección nacional -en nuestro caso, las presidenciales- que es de

circunscripción única, todas las demás elecciones a cargos públicos se definen en niveles subnacionales, con múltiples circunscripciones. Cada provincia, cantón y distrito constituye una circunscripción electoral independiente a los efectos de elegir a sus respectivos representantes. Por tal razón, resulta improcedente obligar a las asambleas subnacionales de los partidos a que sus nóminas sean encabezadas por un determinado género, según el utilizado en otras circunscripciones. (TSE, acta de sesión n.º 81-2007, art. 2-L).

### **Quebranto del principio democrático**

El TSE, en esta materia, indicó:

El segundo inconveniente de la secuencialidad radica en que, dentro de la lógica democrática que debe caracterizar el funcionamiento interno de los partidos políticos (artículo 98 de la Constitución Política), la autoridad fluye desde las bases hasta la Asamblea Nacional, y no a la inversa.

Según la jurisprudencia de este Tribunal (resolución n.º 1669-1999), el modelo organizacional de los partidos políticos establece y procura una estructura interna mínima y uniforme que viene a servir de “instrumento democrático” para evitar o atenuar la oligarquización de tales agrupaciones. El avance concatenado de las asambleas partidarias respetando la división territorial del país desde su repartición básica (distrito), ascendiendo al cantón y la provincia, para llegar finalmente al plano nacional, constituye un “cauce de participación” de los afiliados en la toma de decisiones que atañen a la organización.

El Tribunal dejó establecido, en su resolución n.º 1671-E-2001, que si bien a la asamblea superior partidaria es a la que le compete ratificar las candidaturas de ciertos cargos de elección popular, dicha ratificación no resulta necesaria cuando las designaciones se hagan con base en convenciones u otros procedimientos de consulta popular previstos en los respectivos estatutos, ya que esos procedimientos de postulación popular resultan expresivos de la voluntad de las bases partidarias, la cual no puede ser ignorada por los órganos partidarios representativos, incluida la asamblea superior. La jurisprudencia electoral aclaró, además, que es potestad exclusiva y excluyente de cada asamblea cantonal designar o ratificar los candidatos a puestos de elección local, en aquellos casos en que no se escogen procedimientos de postulación por consulta a las bases. Consecuentemente, no podría la Asamblea Nacional del partido invadir la competencia de las asambleas cantonales, para imponerles

un encabezamiento de determinado género, pues eso quebrantaría el principio democrático que debe imperar en toda organización partidaria. (TSE, acta de sesión n.º 81-2007, art. 2-L).

## 4.2 Partidos políticos definen sexo de encabezamientos en nóminas electorales (artículo 148 CE)

La Comisión Legislativa encargada de la discusión del proyecto de Código Electoral desechó el sistema de rifa propuesto por el TSE, así como el de secuencialidad o alternabilidad horizontal propuesto por el INAMU y la Defensoría de la Mujer y, en su lugar, reiteramos, adoptó el artículo 148, estableciendo que es el partido político el que define el sexo que deberá encabezar las listas iniciándose, a partir de allí, el cumplimiento del principio de paridad y el mecanismo de alternancia, en los siguientes términos:

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 (sic) el primer lugar de cada una de las nóminas de elección popular por provincia, cantón y distrito será definido por el partido político. (Asamblea Legislativa, 2007a).

Como se dijo, ante diversas consultas y peticiones sobre la aplicación del artículo 148, de cara a las elecciones municipales de diciembre de 2010, así como en años posteriores, el Tribunal emite la resolución interpretativa n.º 3671-E8-2010, referida a la conformación de las nóminas a cargos de elección popular designados por el sistema mayoritario (papeletas presidencial, de alcaldía, de sindicalía y de intendencia). A su vez, ratifica, como deber exclusivo de los partidos políticos y no del TSE, el diseño de los mecanismos jurídicos para lograr “encabezamientos paritarios” en esas nóminas.

En esta resolución, reiterada entre otras en las consultas n.ºs 4303-E8-2010, 6165-E8-2010, 784-E8-2011 y 3637-E8-2014, el Tribunal señaló que la normativa aprobada por el legislador no le otorgaba un margen de interpretación que lo habilitara a introducir, por la vía jurisprudencial, la paridad horizontal, sin que ello implicara una sustitución de la decisión legislativa en cuestión.

Ahora bien, a pesar de las cifras arrojadas por la elección municipal de 2010 (que ya indicaban dificultades en la aplicación de la paridad y la alternancia) no es sino a escasos meses de las elecciones nacionales de febrero de 2014 -cuando los partidos políticos ya habían solicitado ante el Registro Electoral la inscripción de

sus listas de candidaturas a diputados- que se toma conciencia de la situación<sup>20</sup>. Este factor, junto con otros, como la tendencia del sistema de partidos políticos costarricense de moverse hacia un multipartidismo moderado (la elección de 2014 produjo el mayor número de diputados escogidos por residuo mayor: 30, desde 1953 –Brenes y Picado, 2014, p. 405-) llevó a que, al momento de la inauguración del sistema de paridad y alternancia en la elección legislativa, la representación femenina no mantuviera el 38,6% alcanzado en las elecciones nacionales de 2006 y de 2010 (22 diputadas), sino que bajara a un 33% (19 diputadas).

Así, en diciembre de 2013, las diputadas de todos los partidos con representación parlamentaria introdujeron, en la corriente legislativa, dos proyectos de ley referidos a establecer la paridad horizontal y a reformar el sistema de capacitación (tema de análisis del capítulo VII).

### **4.3 El Proyecto de Ley n.º 19.010: Paridad horizontal y vertical**

El texto de este proyecto, presentado en 2013, proponía, en cuanto a representación femenina, la obligatoriedad de la paridad horizontal y vertical, así como del mecanismo de alternancia, en los siguientes términos:

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 el principio de igualdad, no discriminación y paridad en cada una de las estructuras partidarias, en la totalidad de puestos uninominales que se nombren, en primeros lugares de las nóminas de elección a diputados/as, regidurías, y sindicaturas, en la totalidad de los puestos a inscribir para las alcaldías e intendencias.

Cada una de las nóminas de elección popular además de la paridad horizontal y vertical deberá cumplir con el mecanismo de alternancia de hombres y mujeres establecidos en esta ley.

---

<sup>20</sup> La información del Registro Electoral, proveniente de las elecciones partidarias internas, daba cuenta de que, para esa elección, de los 21 partidos políticos participantes (14 nacionales y 7 provinciales), 11 nacionales encabezaron las nóminas de diputados con mujeres, con excepción de la provincia de Heredia, en donde ninguna mujer encabezó lista, y 7 partidos provinciales lo hicieron con hombres (TSE-Registro Electoral: Departamento de Partidos Políticos, 2014).

El mecanismo para garantizar la paridad horizontal en los encabezamientos y en los puestos uninominales será el que recomiende el Tribunal Supremo de Elecciones. (Asamblea Legislativa, 2013d).

En la consulta legislativa de rigor el Tribunal señaló:

Del análisis del proyecto de ley consultado, este Tribunal no tiene objeción alguna en lo que se refiere a la inclusión del mecanismo de paridad horizontal en los encabezamientos de las nóminas a cargos de elección popular (...) toda vez que dichas medidas contribuyen, sin duda alguna, a alcanzar la participación política de la mujer en condiciones de igualdad, proceso con el cual este Tribunal siempre ha estado comprometido y al que ha apoyado de distintas maneras. (TSE, acta de sesión n.º 32-2014).

Sin embargo, objetó parcialmente la iniciativa en relación con algunas normas que modificaban el uso del financiamiento estatal, al considerarlas inconstitucionales, como se verá en el capítulo VII.

El proyecto en cuestión fue aprobado, en primer debate, en junio de 2017 (Asamblea Legislativa, Plenario, 18 de junio de 2017). Acto seguido, fue sometido a consulta preceptiva ante la Sala Constitucional y, dado que había sufrido una modificación en cuanto a su número de expediente y contenido<sup>21</sup>, en agosto de 2017 la Sala consultó la opinión del TSE, que reiteró la posición sostenida en la consulta previa respecto de ese mismo trámite legislativo<sup>22</sup>.

La Sala Constitucional, posteriormente, se pronunció declarando inevacuable la primera pregunta (Sala Constitucional, 2017, sentencia n.º 14525-2017) en los siguientes términos:

No ha lugar a evacuar la primera consulta planteada respecto del proyecto de “Reforma del artículo 52, inciso n, o, adición al inciso p) y artículo 148 de la Ley No. 8765, Código Electoral, para una efectiva incorporación de la perspectiva de género en los partidos políticos tramitado bajo el expediente número 19010.

En cuanto a la segunda pregunta, señaló: “evacuar la segunda consulta en el sentido de «no presenta vicios de fondo; en relación al presunto vicio de procedimiento, no ha lugar a evacuar la segunda consulta»”.

---

<sup>21</sup> Asamblea Legislativa, 2013d.

<sup>22</sup> Actas del TSE, sesiones n.ºs 71-2017 y 32-2014.

#### 4.4 El Proyecto de Ley n.º 18.904: Paridad horizontal y vertical

La Comisión legislativa presentó, entonces, en 2013, un segundo proyecto, cuyo texto reza:

##### 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 vertical 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.

Asimismo utilizarán el mecanismo de alternancia horizontal de forma tal que en las nóminas u órganos impares la diferencia entre el total de hombres y mujeres que encabecen las listas no podrá ser superior a uno, en los casos en que estas conformen un mismo órgano.

##### Artículo 52.- Estatuto de los partidos políticos

El estatuto de los partidos constituye su ordenamiento fundamental interno y deberá contener al menos lo siguiente:

ñ) Las normas sobre el respeto a la equidad por género tanto en la estructura partidaria como en las papeletas de elección popular, respetando el mecanismo de alternancia vertical y horizontal.

o) Los mecanismos que aseguren los principios de igualdad, no discriminación y paridad en la estructura partidaria, así como en la totalidad y en cada una de las nóminas de elección popular, y el mecanismo de alternancia vertical y horizontal de hombres y mujeres en las nóminas de elección.

Artículo 60.- Solicitud de inscripción

La Dirección General del Registro Electoral no inscribirá los partidos políticos, los estatutos, ni renovará la inscripción a los partidos políticos que incumplan los principios de igualdad, no discriminación, paridad y el mecanismo de alternancia vertical y horizontal en la conformación de las estructuras partidarias; tampoco reconocerá la validez de sus acuerdos que violen estos principios.

Artículo 148.- Inscripción de candidaturas

Todas las nóminas de elección popular y las nóminas a cargos en órganos de dirección y representación política estarán integradas en forma paritaria y con alternancia vertical y horizontal. En el primer lugar de cada una de las nóminas de elección popular por provincia, cantón y distrito será definido por el partido político.

Para su debida inscripción en el Registro Electoral, las candidaturas solo podrán presentarse desde la convocatoria a elecciones hasta tres meses y quince días naturales antes del día de la elección. La solicitud deberá presentarla cualquiera de los miembros del comité ejecutivo del organismo superior del partido, en las fórmulas especiales que, para tal efecto confeccionará el citado Registro.

Queda prohibida la nominación simultánea como candidata o candidato a diputado por diferentes provincias. Cuando ello ocurra, la Dirección General del Registro Electoral, tomando en cuenta la voluntad del candidato o la candidata respectivo, inscribirá una de las nominaciones y suprimirá las demás. Cuando el candidato o la candidata no exprese su voluntad, después de tres días de prevenido por la Dirección, esta incluirá una de las nominaciones a su libre arbitrio.

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 de forma vertical y horizontal. (Proyecto de Ley: REFORMA DE VARIOS ARTÍCULOS DEL CÓDIGO ELECTORAL PARA GARANTIZAR LA PARIDAD DE GÉNERO: expediente n.º 18.904 (Asamblea Legislativa, 2010, expediente n.º 17.769).

En esta ocasión, el órgano electoral expresó:

(...) este Tribunal no tiene objeción alguna en lo que se refiere a la inclusión del mecanismo de paridad horizontal en los encabezamientos de las nóminas a cargos de elección popular y estructuras de los partidos (...).

Cabe indicar que este proyecto de ley es una versión mejor lograda que la iniciativa sometida a consulta bajo el expediente n.º 19.010 "Reforma del Artículo 52 incisos ñ), o), p) y Artículo 96 de la Ley n.º 8765 Código Electoral, para una efectiva incorporación de la perspectiva de género en los partidos políticos" y que se atendiera en el oficio n.º TSE-0619-2014 del 13 de marzo de 2014, ya que no se incurre en los vicios de constitucionalidad que ahí se señalan y que obligaron a esta autoridad electoral a objetar parcialmente la respectiva iniciativa. (TSE, acta de sesión 87-2014).

#### 4.5 Paridad horizontal en estatutos partidarios

De previo a los pronunciamientos reseñados sobre estos proyectos de ley, el partido Acción Ciudadana (PAC) había consultado si la inclusión, en sus estatutos, de la propuesta de paridad horizontal para la elección de cargos municipales que adjuntaba -siendo que ya la contenía para los cargos de diputadas- reñía o no con el ordenamiento jurídico costarricense.

En la resolución n.º 4382-E8-2015 el Tribunal, al evacuar la consulta, determinó que la decisión partidaria no lesionaba el bloque de constitucionalidad, ya que la potestad de autorregulación de los partidos políticos les exige el cumplimiento de la normativa electoral, pero esta no les impide ir más allá de aquella, de disponerlo así su asamblea superior.

En 2014, la entonces diputada del partido Movimiento Libertario (PML), Carmen Santamaría, solicitó nuevamente la opinión del Tribunal respecto de la aplicación de la paridad horizontal o secuencial. El TSE reiteró, en la resolución n.º 3637-E8-2014, el criterio contenido en la resolución interpretativa n.º 3671-E8-2010 y en las n.ºs 4303-E8-2010; 6165-E8-2010 y 784-E8-2011, en cuanto a su imposibilidad de interpretar los artículos en estudio, so pena de invadir competencias legislativas; sobre esto expresó:

(...) la interpretación apropiada de los artículos 2, 52 incisos ñ y o) y el 148 del Código Electoral impone reconocer la inexistencia de una obligación para los partidos políticos de aplicar la regla de la paridad en los encabezamientos. (TSE, 2016, resolución n.º 3603-E8-2016).

## 4.6 Acción de inconstitucionalidad contra las resoluciones del TSE

Ante lo expuesto, la entonces diputada del PLN Maureen Clarke y Haydeé Hernández Pérez, jefa de la Unidad Técnica de Género e Igualdad de la Asamblea Legislativa (UTIEG), interponen acción de inconstitucionalidad contra las citadas resoluciones, al entender, en esencia, que la correcta lectura de los artículos del Código Electoral (sobre la integración paritaria de nóminas y órganos internos de las agrupaciones políticas) sí aseguraba una paridad horizontal, sea, garantizar una composición igualitaria de hombres y mujeres en los “techos” de las papeletas, pero, también, en los cargos de dirección (presidencias, por ejemplo).

En la audiencia que la Sala Constitucional otorgó, el TSE *-inter alia-* reiteró que, ante el texto del artículo 148 del Código Electoral, que expresamente señala que los partidos políticos definirán el sexo de los encabezamientos, habiendo rechazado el legislador la paridad horizontal, carecía de competencia para introducirla vía interpretación, en los siguientes términos:

Conforme se aprecia, en el tema de los encabezamientos de las papeletas, la Comisión de Reformas Electorales no logró llegar a un acuerdo, por lo que reservó su discusión para otro momento; sin embargo, ese momento no llegó, porque este tema no fue abordado posteriormente por la Comisión ni por el Plenario, lo que permite entender que el legislador, en uso de su discrecionalidad, optó por no incorporar ese tema en la normativa electoral, dejando, de este modo, en manos de los partidos políticos su definición, según se estableció, expresamente, en el párrafo primero del artículo 148 del Código Electoral al disponer: “En el primer lugar de cada una de las nóminas de elección popular por provincia, cantón y distrito será definido por el partido político”.

De manera que los pronunciamientos de este organismo electoral, sobre este particular, han sido coherentes con lo previsto en la normativa electoral y con lo pretendido por el legislador, en quien descansa la potestad de establecer en el ordenamiento jurídico las llamadas acciones afirmativas o discriminaciones positivas.

Tómese en cuenta que el TSE, en uso de sus potestades interpretativas, no puede sustituir al legislador en sus funciones, implementando un mecanismo como el pretendido por las accionantes y que, según se indicó, no contó con un acuerdo político.

Ahora bien, teniendo presente que este tipo de medidas se regulan a través de normas específicas y claras, el proyecto de ley 19.010 “Reforma al artículo 52 inciso ñ), o), p) y artículo 96 de la Ley N.º 8765, Código Electoral, para una efectiva incorporación de la perspectiva de género en los partidos políticos”, procura reabrir la discusión en la sede legislativa, como corresponde, sobre los encabezamientos de las nóminas de cargos de elección popular. (TSE, 2015, oficio n.º TSE-0781-2015).

La Sala Constitucional, no obstante, en el voto n.º 16075-15 de 2015, declara con lugar la acción interpuesta y anula, por inconstitucional, la jurisprudencia del Tribunal Supremo de Elecciones recogida en las indicadas resoluciones números 3671-E8-2010; 4303-E8-2010; 6165-E8-2010; 784-E8-2011 y 3637-E8-2014. Sin embargo, no anula por inconstitucional el artículo 148 en discusión que, por tanto, permanece vigente dentro del ordenamiento jurídico.

#### **4.7 Resolución n.º 3603-E8-2016: Paridad horizontal en nóminas electorales para diputados y diputadas**

Para mayo de 2016, aún no se conocía la fundamentación del fallo de la Sala Constitucional y, ante la cercanía de las elecciones nacionales de febrero de 2018, cuando los partidos políticos -en proceso de renovación de sus estructuras internas y de elección de sus nóminas a diputados- requerían conocer las reglas específicas de esa elección, el TSE, oficiosamente, emite la resolución n.º 3603-E8-2016, en la que varía su interpretación del artículo 148 del Código Electoral<sup>23</sup>.

En este voto el Tribunal -en uso de su facultad constitucional exclusiva y obligatoria de interpretación de la normativa electoral- estableció la exigencia de la paridad en los encabezamientos, por género, de las nóminas de los partidos políticos para los cargos de elección popular de diputadas, es decir, de paridad horizontal, que se aplicaría por vez primera en la elección nacional de febrero de 2018.

La sentencia también dispone que, en caso de que los partidos incumplan con la paridad horizontal, el Registro Electoral procederá a reordenar -previo sorteo- las nóminas, al momento de inscripción de las candidaturas.

---

<sup>23</sup> De acuerdo con el artículo 3 del Código Electoral, las resoluciones del Tribunal son vinculantes *erga omnes* salvo para sí mismo, siendo que una variación de criterio debe indicarse expresamente (art. 3, párrs. 3 y 4 y art. 97 de la Constitución Política).

El resumen jurisprudencial del indicado fallo consigna:

El TSE, después de realizar un minucioso y detallado análisis de sus competencias constitucionales para interpretar la normativa constitucional y legal de naturaleza electoral, –tomando en cuenta que el pronunciamiento de la Sala Constitucional no involucra la declaratoria de inconstitucionalidad de la norma electoral sino que, mediante un ejercicio de control que le resulta vedado constitucionalmente, dispuso anular la jurisprudencia del TSE relacionada con el inciso o) del artículo 52 del Código Electoral–, estableció que **la interpretación realizada de esa norma** (ver, entre otras, sus resoluciones n.ºs 3671-E8-2010, 4303-E8-2010, 5131-E8-2010, 6165-E8-2010, 784-E8-2011 y 3637-E8-2014) **se encontraba vigente y no podía ser revisada, suspendida ni dejada sin efecto por ninguna autoridad judicial (incluida la Sala Constitucional), en tanto esa interpretación prevalece sobre cualquier disposición que sobre el particular pueda adoptar esa Sala del Poder Judicial, debido a que las interpretaciones y opiniones consultivas del TSE son vinculantes erga omnes, excepto para el propio Tribunal, tal y como lo dispone el artículo 3 del Código Electoral, en armonía con lo que preceptúa el tercer inciso del artículo 102 constitucional.** [Resaltado no es del original].

Además, de manera oficiosa y considerando los resultados de las pasadas elecciones, el Tribunal varió su criterio e interpretó los artículos 2, 52 y 148 del Código Electoral, estableciendo que los partidos políticos están obligados a integrar las nóminas de candidaturas a diputaciones no solo de manera paritaria y alterna –50% de cada sexo–, sino a respetar esa proporción en los encabezamientos de las listas provinciales que cada agrupación postule: 50% de las nóminas encabezadas por mujeres y 50% por hombres.

La magistratura electoral también hizo ver a los partidos políticos que estaban en la obligación de definir en su normativa interna los mecanismos que dieran cumplimiento a este régimen paritario.

Por último, advirtió que en caso de que se presentaran nóminas de candidatos que incumplan este requerimiento, independientemente de la razón, el Registro Electoral del TSE, previo sorteo de rigor, realizará los reordenamientos que resulten necesarios en esas nóminas a fin de que se respete esta paridad horizontal. (TSE, 2018c).

Es indudable la importancia de la sentencia de la Sala Constitucional de 2015 y el impacto que produjo, ya que el TSE, haciendo suyo su contenido, dictó la sentencia de 2016 -que vino a cambiar el mapa nacional en cuanto a representación femenina en la Asamblea Legislativa-, objetivo que siempre ha defendido la jurisprudencia de ambos tribunales constitucionales.

Sin embargo, hablar de la paridad horizontal dispuesta exige también analizar varios aspectos relacionados con la forma en que se llega al fin perseguido que, en mi concepto -a la luz del ordenamiento constitucional costarricense-, ha afectado las atribuciones constitucionales del TSE, a un muy alto riesgo, y así lo manifestaba la propia Sala Constitucional, como de seguido se verá.

#### **4.8 La interpretación de la normativa electoral es atribución exclusiva y obligatoria del TSE (artículo 103 CP)**

En primer lugar, la Sala Constitucional se aparta de su jurisprudencia vigente respecto de que las sentencias electorales son irrecurribles (ver artículo 103 de la Constitución Política), al menos desde su sentencia n.º 2010-15048.

En el centro del asunto está en juego la autonomía interpretativa del TSE. En efecto, la jurisprudencia constitucional costarricense ha oscilado en su postura sobre si tiene competencia o no para controlar los criterios esgrimidos por el TSE en el ejercicio de la función electoral. Así, la Sala Constitucional ha transitado por diversas tesis: la primera sostenía que tenía control sobre las decisiones del Tribunal, para luego avanzar hacia otra en donde declaraba la autonomía del TSE en la interpretación de la Constitución y la ley electoral y, finalmente, en la sentencia sobre la interpretación del artículo 148 del Código Electoral, regresa a la tesis contralora o fiscalizadora de las interpretaciones del TSE.

En sus inicios la Sala trazó, en la sentencia n.º 1992-03194, el criterio que guiaría su interpretación a lo largo de la década de los noventa en relación con las atribuciones del TSE en la materia electoral. Su posición fue que no podía controlar los actos concretos emanados del TSE, pues ninguno de los remedios jurisdiccionales -a través de los cuales podía invocarse su intervención- la habilitaban para ese fin. No obstante, y esto es particularmente relevante, consideró que sí estaba habilitada para revisar las normas no escritas (la jurisprudencia) derivada de los precedentes reiterados del TSE, en este caso por la vía de la acción de inconstitucionalidad.

En este sentido, si bien no había un control directo sobre las conductas del TSE, de una u otra manera la Sala Constitucional podía orientar la interpretación de la normativa electoral en el ejercicio de su labor de fiscalización de las lecturas

efectuadas por el TSE. Esto es, la autonomía del TSE, a la hora de determinar el sentido de las normas electorales -en última instancia- quedaba condicionada a la decisión de la Sala cuando el criterio reiterado del TSE fuera impugnado en acciones de inconstitucionalidad.

Al respecto, la Sala Constitucional sostenía:

(...) en el caso del Tribunal Supremo de Elecciones, en materia electoral, no son impugnables ante la Jurisdicción Constitucional sus actos subjetivos administrativos, sus disposiciones reglamentarias autónomas y sus resoluciones jurisdiccionales -en el llamado contencioso electoral, que sí le corresponde exclusivamente-; aunque sí lo son, naturalmente, las normas, incluso electorales, de carácter legislativo o ejecutivo -sujetas al control de constitucionalidad previsto por los artículos 10 de la Constitución y 73 ss. de la Ley de la Jurisdicción Constitucional- así como, en su caso, las normas no escritas originadas en sus precedentes o jurisprudencia -Art. 3° de la misma Ley-; todo ello con las salvedades del artículo 74 de esta última, conforme al cual “no cabrá la acción de inconstitucionalidad... contra los actos o disposiciones del Tribunal Supremo de Elecciones relativos al ejercicio de la función electoral”. (Sala Constitucional, 1992c, 1992-03194 cons. B, apart. 9).

Posteriormente, inicia lo que podría entenderse como la época de mayor autonomía del TSE, a partir del año 2010, cuando la Sala Constitucional somete a un examen crítico su propia postura. Producto de ese análisis, en la sentencia 2010-15048 desarrolla el argumento de la “indeseable intromisión de otros órganos del Estado en la interpretación de la norma electoral” y expresa:

(...) determinar la posibilidad de ejercer el control constitucional de la jurisprudencia “en materia electoral” del Tribunal Supremo de Elecciones, como norma no escrita del ordenamiento jurídico, sería una interpretación aislada de la normativa que regula la competencia de la Sala Constitucional, fuera del contexto histórico político y del marco constitucional y legal visto integralmente, resultando, en una transgresión de la voluntad expresa del constituyente originario y derivado.

Cabe agregar que, resultaría un peligroso portillo de control del órgano electoral, que quedaría expuesto o limitado a que la Sala declare inconstitucional, jurisprudencia del Tribunal Supremo de Elecciones y por esa vía termine ejerciendo una influencia sobre la forma -buena o mala- en que ejerce sus competencias exclusivas, incluidos

eventualmente criterios que pueden ser aplicables para determinar un eventual resultado electoral [El subrayado es suplido]. (Sala Constitucional, 2010, sentencia 2010-15048 cons. X.-, párr. 3).

En este voto la Sala resalta la atribución exclusiva del TSE de interpretar la normativa electoral adoptando lo que, en mi opinión, consiste en una sana y prudente autocontención, así como la confianza en el adecuado desempeño de las funciones constitucionales de los demás órganos del Estado. El criterio, en adición, refuerza nuestra tesis de que el constituyente originario y el derivado claramente le han otorgado independencia al TSE, la cual no debe ser asumida por otros órganos, incluido el propio contralor de constitucionalidad.

Cinco años después, la Sala retoma su criterio fiscalizador y *tuitivo* de la interpretación de las normas electorales, colocándose nuevamente en la posición de guiar la solución concreta de los casos residenciados ante la jurisdicción electoral. Así, en la sentencia n.º16075-15, revirtiendo su interpretación de 2010, señala que, en el texto de la Constitución, no se detecta ninguna cláusula que exima de su control a las normas no escritas que derivan de las interpretaciones reiteradas del TSE lo cual, ciertamente, puede impactar la forma en que este resuelve casos concretos.

Para concluir que no existe ese fuero de improcedibilidad contra las normas no escritas del TSE, la Sala Constitucional prescinde de las consideraciones de carácter sociohistórico tomadas en cuenta en su sentencia de 2010, tales como el objetivo o no del constituyente originario y derivado de otorgar cada vez mayor autonomía e independencia funcional al TSE; si existía o no un verdadero principio de intangibilidad de los actos electorales -teniendo en cuenta que nuestra Constitución vigente no se explicaría sin el celo especial por el resguardo de la autonomía de esa función- y, finalmente, si era razonable equiparar al TSE con los demás tribunales de la República cuando, al parecer, el constituyente lo dotaba de un conjunto de prerrogativas y garantías en el ejercicio de su función.

La Sala Constitucional, en síntesis, retoma el criterio fiscalizador al entender que los fines recogidos en la Constitución sólo se pueden satisfacer a partir de su guía interpretativa, señalando cuanto sigue:

VIII. – ... es posible concluir válidamente que no existe ningún alejamiento del texto constitucional con este nuevo criterio que quiere vindicar la potestad que el Poder Constituyente otorgó a la Sala para examinar las normas jurídicas de carácter general y abstracto, que pretenden incorporarse a nuestro ordenamiento, y que han sido

emitidas por los distintos Poderes de la República como producto del ejercicio de sus funciones exclusivas y obligatorias.

Tal y como vimos de la cita jurisprudencial citada anteriormente, no puede negarse que en la construcción del sistema de control de constitucionalidad realizado en 1989, el Poder Constituyente Reformador se hizo cargo del problema de la particular posición del Tribunal Supremo de Elecciones en el sistema constitucional de poderes costarricense y que se quiso proteger de forma acentuada la independencia y el valor intocable de algunas de sus decisiones, específicamente la referida a la declaratoria de elecciones.

Pero esto se encuadra dentro de la actividad administrativa que, en el ámbito de la materia electoral se entregó al Tribunal, sin que la atribución de tal poder de actuación, parezca lógico extrapolar una intangibilidad para las disposiciones de alcance normativo, general y abstracto que puedan extraerse de sus resoluciones.

En este caso particular estamos frente a una situación que resulta netamente similar -tal como se explicado [sic]- a la del ejercicio de la labor jurisdiccional por parte del Poder Judicial -el cual también puede reclamar para sí exclusividad y obligatoriedad respecto de las decisiones que tome en ejercicio de su función propia, mas no en cuanto la construcción normativa que surja de la reiteración de sus decisiones. Así lo entendió tempranamente la Sala [...] en la sentencia 1994-03192 (sic)<sup>24</sup>. (Sala Constitucional, 2015, cons. VIII.-, párrs. 1-2).

Sobre este aspecto conviene traer a colación el diseño del sistema electoral del Uruguay, en donde su Corte Electoral -decana del sistema interamericano- tiene atribuciones constitucionales de similar naturaleza. En cuanto a la autonomía de los organismos electorales, Carlos Urruty enlista -como requisitos necesarios- los siguientes:

- 1) Que el origen del Tribunal u órgano encargado de administrar y juzgar el proceso electoral radique en la propia Constitución. Esto asegura su existencia por encima de la voluntad del legislador ordinario.
- 2) Que el propio texto constitucional determine las atribuciones y cometidos del órgano creado para administrar y juzgar los actos electorales, sin perjuicio de facultar al legislador para ampliar su

---

<sup>24</sup> La sentencia consigna un número equivocado pues, en realidad, la Sala Constitucional aludía a la sentencia 1992-03194, analizada previamente.

competencia. Esto evita que dicha competencia se vea reducida o limitada.

3) Que la norma constitucional establezca la irrevocabilidad de sus decisiones. Asigno a este tercer factor la máxima importancia. Considero que sólo de este modo se asegura que el enjuiciamiento de la materia electoral quede en manos de un Tribunal autónomo y especializado. Si se admite que de sus decisiones pueda recurrirse ante otro órgano público (Suprema Corte de Justicia, Tribunal de lo Contencioso Administrativo, Tribunal de Garantías Constitucionales, o como se le denomine), aún cuando se establezca a texto expreso que el órgano electoral es el competente para decidir en materia electoral, la realidad indica que el verdadero órgano supremo, que termina resolviendo definitivamente la contienda electoral, es el llamado a resolver el recurso [el destacado es suplido]. (Urruty, 2007, pp. 15-16).

Es a esta atribución de “irrecurrible” que tienen las resoluciones jurisdiccionales electorales, a la que se refiere nuestro constituyente originario cuando le asigna carácter de supremo al TSE (art. 103 constitucional). No sucede lo mismo en el caso del control de constitucionalidad (que, en nuestro país, es concentrado), atribución que sí le asigna al Poder Judicial -anteriormente a la Corte Suprema de Justicia, hoy a la Sala Constitucional- (ver artículo 10 de la Constitución costarricense y la sentencia n.º 1185-95 del citado órgano de administración de justicia constitucional).

#### **4.9 Sala Constitucional no declara nulidad del artículo 148 del Código Electoral**

Un segundo aspecto por considerar es que la Sala Constitucional, a pesar de la nulidad que decreta de la jurisprudencia electoral, no declara la inconstitucionalidad del artículo 148 del Código Electoral el cual, siendo la norma expresa que aplica el Tribunal, permanece incólume dentro del sistema jurídico.

La declaratoria de nulidad del artículo claramente habría demandado del TSE el cambio de su criterio, preservando las potestades del órgano electoral. La Sala, en su lugar, hace una interpretación de conformidad constitucional de la norma antes reseñada, ejercicio hermenéutico que, como se insiste, solo está habilitado a la autoridad electoral, según el diseño del propio constituyente originario (ordinal 102.3).

El Tribunal, como parte de su actividad ordinaria, muchas veces ha ejercido su potestad interpretativa, precisando o aclarando los alcances o llenando los vacíos de la normativa electoral. Es decir, el juez electoral costarricense no ha dudado en llevar a cabo ese ejercicio, privilegiando un método teleológico, el principio pro participación y el principio *pro homine*. El resultado no siempre ha conducido a la aplicación literal de las normas e, inclusive, algunas veces ello ha exigido del Tribunal apartarse de las discusiones legislativas que dieron origen a la norma, sobre todo la legal, cuando ha estimado que su aplicación literal puede conducir a un fin proporcionalmente inverso al buscado por la norma o valor constitucional de superior relevancia.

Este ha sido el caso, por citar algunos ejemplos, de la interpretación de los artículos constitucionales 98 (obligación de los partidos políticos de actuar bajo el principio democrático, entre otras resoluciones n.ºs 919 de 1999 y 1536-E-2001) y 96 (el financiamiento estatal no puede utilizarse sólo para gastos de campaña), ya que, si bien fueron dispuestos por el constituyente derivado, no establecían su forma de aplicación.

También el caso de la referida reforma al Código Municipal de 2007 (artículo 14, que produce un vacío sobre la fecha de la elección de regidores, resolución n.º 1734-E-200); o del artículo 60 del anterior Código Electoral (criterio de puesto elegible, a su vez según criterio histórico, en la aplicación de la cuota del 40% por razón de género); del ilícito de beligerancia política, en relación con las actuaciones de los funcionarios de la Contraloría General de la República, a la luz de su ley orgánica y los artículos 98 constitucional y actual 146 del Código Electoral (resolución n.º 2575-E8-2014) y de los funcionarios de la Defensoría de los Habitantes (resoluciones n.ºs 714-E8-2014 y 8080-E8-2017).

#### **4.10 Diálogo interjurisdiccional en favor de los derechos político-electorales de la mujer**

A pesar de que, en la materia, bien podría haberse suscitado un conflicto de competencias entre ambos tribunales constitucionales -en cuanto a la facultad interpretativa de la normativa electoral- se subraya que el TSE ya había manifestado su aquiescencia a una regulación de los encabezamientos, de manera paritaria, en razón del sexo, en las nóminas de elección.

En efecto, así lo indicó al evacuar las consultas legislativas de los citados proyectos de ley sobre paridad horizontal (números 18.904 y 19.010), como en la posterior resolución interpretativa n.º 4382-E8-2015, aun cuando las consultas legislativas referidas no tenían la virtud de constituir jurisprudencia electoral, como sí su resolución interpretativa n.º 4382-E8-2015, pero esta se refería únicamente al diseño normativo de un partido.

En adición a lo anterior, debemos señalar, como lo expresa el Tribunal en la resolución n.º 3603-E8-2016, los resultados deficitarios de la elección de diputadas de febrero de 2014 -a pesar de la paridad dispuesta por el legislador- y, finalmente, la resolución de la Sala Constitucional de 2015 que, aun cuando no decretaba la nulidad del artículo 148 del Código Electoral, no podían ni debían ser ignorados por el juez electoral.

De esta manera, es la resolución TSE n.º 3603-E8-2016 la que adquiere el carácter de vinculante, con efectos *erga omnes*<sup>25</sup> y corresponde, entonces, entenderla no solamente como un *continuum* del compromiso que el juez electoral costarricense ha demostrado, a lo largo de los últimos veinte años, con los derechos político-electorales de la mujer, sino también, como un ejercicio de madurez jurídica, a partir de un sano diálogo jurisdiccional entre la Sala Constitucional y Tribunal Supremo de Elecciones<sup>26</sup> (Sobrado, 2011).

La resolución implica, reiteramos, que los partidos políticos, a partir de su emisión (23 de mayo de 2016), deben cumplir lo allí dispuesto para el caso de la integración de las nóminas electorales para diputados y diputadas.

Con respecto al principio de autorregulación partidaria y, siguiendo la inveterada línea jurisprudencial del Tribunal, corresponde a las agrupaciones políticas diseñar los mecanismos internos por los cuales alcanzar la paridad horizontal.

En los comicios de 2018, aunque su implementación presentó algunas dificultades, todos los partidos participantes cumplieron lo dispuesto, excepción hecha por uno de ellos que, por el mecanismo diseñado, no produjo el resultado exigido. El asunto fue objeto de un recurso de amparo electoral, declarado con lugar por el TSE y, por el cual, la Asamblea Nacional de ese partido tuvo que repetir la elección de las nóminas para diputados (TSE, 2017, resolución n.º 1532-E1-2017).

En 2018, la aplicación de la paridad horizontal produjo un aumento en el número de mujeres diputadas que, del 33,3% (19) obtenido en las elecciones de 2014, pasó a un 45,6% (26), lo cual, como se indicó anteriormente, ha colocado al país en el 7.º lugar mundial y 4.º regional, en materia de representación política de la mujer en el Parlamento. (UIM, 2018).

---

<sup>25</sup> El constituyente originario costarricense estableció, como prerrogativa del TSE, la interpretación de la normativa electoral (art. 102.3), vedando la interpretación auténtica del legislador en esta materia (art. 121.1). Siendo que, además, las resoluciones del Tribunal no tienen recurso alguno, salvo la acción por prevaricato (art. 103), sus fallos adquieren la naturaleza de cosa juzgada, material y formal, así como de jurisprudencia, con todas las consecuencias jurídicas que, de esa naturaleza, derivan.

<sup>26</sup> Sobre esta situación y para un exhaustivo análisis, véase Sobrado, L. A. (2011).



## CAPÍTULO V

# ACCESO DE LAS MUJERES A LA JUSTICIA ELECTORAL



## CAPÍTULO V. ACCESO DE LAS MUJERES A LA JUSTICIA ELECTORAL

Este capítulo repasa el principio de acceso a la justicia, desde la perspectiva de los derechos político-electorales de las mujeres en Costa Rica, analizando lo que considero el mecanismo recursivo más importante, en protección de derechos humanos, que contempla nuestra jurisdicción electoral: el amparo electoral.

### 5.1 Antecedentes

La Constitución Política, en su artículo 7, establece la jerarquía de las fuentes del derecho en Costa Rica. Esa norma indica que el operador jurídico, en primer lugar, debe acudir a la Constitución, luego a los tratados internacionales, posteriormente a la ley y, de seguido, a los reglamentos y sucesivamente a los actos normativos menores (directrices, circulares, etc.).

La Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, al referirse a los instrumentos jurídicos internacionales de derechos humanos, afirmó que sus normas tienen:

no solamente un valor similar a la Constitución Política sino que en la medida en que otorguen mayores derechos o garantías a las personas, priman por sobre la Constitución. (Sala Constitucional, 1995b, sentencia 2313-95).

En la materia que nos ocupa, como ya lo analizamos en el capítulo II, el artículo 1 del CE define los principios que rigen la materia electoral; el 2, el principio de paridad por género y el mecanismo de alternancia; y el artículo 3, la jerarquía de las fuentes del ordenamiento jurídico electoral.

Este artículo, *ad fine*, establece que: “Las interpretaciones y opiniones consultivas del TSE son vinculantes *erga omnes*, excepto para el propio Tribunal, con la salvedad de lo dispuesto en el artículo 97 de la Constitución Política”<sup>27</sup>.

Como en todo sistema jurídico, incluidas sus normas procesales, el costarricense exige que, ante la interposición de una gestión en sede jurisdiccional, el juez verifique el cumplimiento de los requisitos procesales que le permitan conocer de un asunto concreto. Estos requisitos, según el ordenamiento jurídico y la jurisprudencia nacionales y la doctrina imperante en la materia, en esencia son la jurisdicción, la competencia, la pretensión y la legitimación que ostenten o no los accionantes.

La experiencia jurisdiccional electoral nos permite observar que, por ejemplo, el requisito de legitimación para accionar ante aquella ha tenido importantes variaciones en el tiempo y, en particular, respecto de las mujeres, muchas veces ha operado -en los hechos- como un obstáculo de acceso.

El Código Electoral anterior al de 2009 contemplaba los mecanismos recursivos del caso que podían ser activados por hombres y mujeres por igual. Sin embargo, es lo cierto que, en algunas materias, solamente tenían legitimación para accionar las autoridades partidarias. Tal, por ejemplo, el caso del ilícito de beligerancia política.

De acuerdo con el artículo 102.5 de la Constitución Política y el artículo 146 del actual Código (anterior art. 88), la beligerancia, conceptualizada como la prohibición de participación política -total o parcial- que tienen una serie de funcionarios enlistados en esa ley o en otras específicas y la prohibición que cubre a todos de utilizar recursos públicos para favorecer a una agrupación política solamente podía ser denunciada por los partidos políticos.

Dado que, en la mayoría de los casos, los comités ejecutivos partidarios estaban integrados por varones, recurrir en este campo -*de facto*- estaba vedado a las mujeres, así como a cualquier ciudadano, hombre o mujer, que así procediera. Recordemos que no es hasta el año 1996 cuando la legislación nacional exige representación femenina, al menos de un 40%, en los ámbitos ya señalados.

---

<sup>27</sup> Refiere a la obligada consulta de todo proyecto de ley en materia electoral; que, de oponerse el TSE, debe ser aprobado por las 2/3 partes del pleno legislativo y a la veda legislativa de aprobar leyes, 6 meses antes y 4 después de un proceso electoral, si el TSE objeta el proyecto.

El tema, en todo caso, fue zanjado por la Sala Constitucional que, en la sentencia n.º 2001-12211, determinó que tendrá legitimación para accionar, ante cualquier jurisdicción nacional, toda persona que alegue un interés legítimo o un derecho subjetivo. La resolución se origina precisamente en un caso referido a la legitimación sobre el ilícito de beligerancia política. Por otra parte, la no existencia del instituto del recurso de amparo electoral hacía también casi imposible que las personas pudieran accionar ante la justicia electoral.

El rediseño del control de constitucionalidad que, en Costa Rica, es concentrado, se produce a partir de 1989 cuando se reforma el artículo 10 constitucional, creándose la Sala Constitucional, como una cuarta sala de la Corte. En el mismo año se aprueba la Ley de la Jurisdicción Constitucional (Ley 7135), cuyo artículo 30, inciso d. establece que no procede el amparo “Contra los actos o disposiciones del Tribunal Supremo de Elecciones en materia electoral”.

La jurisprudencia del TSE ha tenido, desde hace más de dos décadas, una concepción progresiva y garantista del sufragio. En el año 2000, aplicando por analogía la Ley de la Jurisdicción Constitucional, en la resolución n.º 303-E-2000 el Tribunal introduce, vía pretoriana, el **recurso de amparo electoral**, mecanismo que protege los derechos político-electorales ante su amenaza o violación, llenándose así ese grave vacío del que adolecía el sistema jurídico electoral.

La adopción de este recurso significó un verdadero parteaguas en la actuación de este Tribunal, en general para fortalecer la protección de los derechos político-electorales de la ciudadanía y, en específico, de las mujeres y su participación política.

## 5.2 La jurisdicción electoral

El Código Electoral de 2009 también representó una notable mejora en cuanto al principio de acceso a la justicia, al introducir un título específico denominado Jurisdicción Electoral (título V). En la anterior legislación electoral (que rigió de 1953 a agosto de 2009), los mecanismos recursivos existentes estaban diseminados a lo largo y ancho del texto jurídico y no incluían dos procesos del contencioso-electoral que, como se decía, fueron creados vía jurisprudencia del juez electoral: el recurso de amparo electoral y la acción de nulidad.

El Código Electoral de 2009 -de manera didáctica- precisa el objeto de la jurisdicción electoral, incluyendo el recurso de amparo electoral y la acción de nulidad (artículo 219); señala cuáles son las atribuciones de esa jurisdicción (artículo 220); define el carácter vinculante de las sentencias emitidas en esa

sede (artículo 221); y refiere a las fuentes del ordenamiento electoral (artículo 222 en concordancia con los artículos 1, 2 y 3).

### 5.2.1 Mecanismos recursivos

El citado título (V del Código Electoral) sistematiza los mecanismos recursivos ante la jurisdicción electoral, puntualiza el ámbito de aplicación u objeto de cada uno de ellos y, a su vez, marca especificidades en cuanto a la legitimación activa de cada proceso.

Los referidos mecanismos impugnativos son:

- Recurso de amparo electoral (artículo 225 a 231)
- Impugnación de acuerdos de asambleas de partidos políticos en proceso de constitución e inscripción (artículo 232)
- Acción de nulidad de acuerdos partidarios (artículos 233 a 239)
- Recurso de apelación electoral (artículos 240 a 245)
- Demanda de nulidad relativa a resultados electorales (artículos 246 a 252)
- Cancelación o anulación de credenciales (artículos 253 a 264)
- Denuncia por parcialidad o beligerancia política (artículos 265 a 270)

El cuerpo normativo en comentario también incluye un título sobre ilícitos electorales que, en el caso costarricense, se dividen en:

- a) faltas (cuya investigación e imposición de multas está en manos de la autoridad electoral) y
- b) delitos (tipos penales cuyo trámite y juzgamiento corresponde a la jurisdicción penal ordinaria).

Debe subrayarse que, siendo el TSE un juez especializado en materia electoral, los mecanismos recursivos suponen procesos jurisdiccionales (no procedimientos administrativos); es decir, se trata de resoluciones que adquieren autoridad de cosa juzgada material.

La competencia del juez electoral se habilita si se interpone un asunto en donde esté en juego el sufragio en su amplia acepción, esto es la participación política -en el nivel partidario- de la ciudadanía, ya sea que la persona participe como asambleísta o integrando órganos de dirección en la agrupación o, por otro lado, si ha formado parte de los procesos de elección de candidaturas a los cargos de elección popular. De igual manera, se tutela el desempeño del cargo que se ha obtenido con posterioridad al evento comicial.

En virtud de que el recurso de amparo electoral permite tutelar de manera efectiva los derechos y las libertades de carácter político-electoral, de seguido se presentará un análisis de su uso a partir de su introducción en el año 2000.

## 5.2.2 El recurso de amparo electoral

Desde su introducción, al 30 de junio de 2018, se ha interpuesto un total de 1263 recursos de amparo electoral, como se muestra en la tabla 1.

Tabla 1

*Total de amparos interpuestos desde 2000 hasta junio de 2018*

Año	Cantidad
2000	10
2001	124
2002	100
2003	21
2004	46
2005	86
2006	53
2007	51
2008	22
2009	107
2010	80
2011	23
2012	24
2013	127
2014	50
2015	153
2016	53
2017	173
2018	60
Total	1263

*Nota:* Elaboración con base en datos de la Unidad de Jurisprudencia y Normativa del Instituto de Formación y Estudios en Democracia del TSE (<http://www.tse.go.cr/jurisprudencia.htm>)

Del total indicado, 474 han sido interpuestos por mujeres o en su favor, según la tabla 2, de los cuales unos se originan en la amenaza o violación de derechos político-electorales ante la aplicación del sistema de cuota en puesto elegible, posteriormente sistema de paridad y alternancia; otros giran alrededor de la participación política de las mujeres dentro de los partidos políticos (asambleas partidarias, integración de órganos internos partidarios y elección de las nóminas de elección popular) y, finalmente, otros refieren a las condiciones imperantes en el ejercicio del mandato popular de las mujeres, sea, una vez elegidas.

Tabla 2

*Total de amparos interpuestos por mujeres (individualmente o colectivamente\*): 2000 a junio de 2018*

Año	Cantidad	Porcentaje del total
2000	3	30%
2001	54	43,6%
2002	32	32%
2003	4	19,01%
2004	11	23,9%
2005	34	39,5%
2006	40	75,4%
2007	7	13,7%
2008	9	40,9%
2009	25	23,3%
2010	28	35%
2011	13	56,5%
2012	10	42,7%
2013	37	29,1%
2014	17	34%
2015	50	32,7%
2016	16	30,1%
2017	62	35,8%
2018	22	36,6%
<b>Total</b>	<b>474</b>	<b>Promedio: 37,5%</b>

*Nota:* Elaboración con base en datos de la Unidad de Jurisprudencia y Normativa del Instituto de Formación y Estudios en Democracia del TSE (<http://www.tse.go.cr/jurisprudencia.htm>)

\*Colectivamente se refiere a mujeres junto con uno o varios hombres o con varias mujeres.

En la tabla 3 observamos que, de los 474 recursos interpuestos por mujeres, 111 han sido declarados con lugar.

Tabla 3

*Total de amparos, presentados por mujeres, declarados con lugar, 2000 a junio 2018*

Año	Cantidad	Porcentaje del total
2000	0	0%
2001	11	20,3%
2002	12	37,5%
2003	1	25%
2004	5	45,5%
2005	7	20,5%
2006	8	20%
2007	1	14,3%
2008	3	33,3%
2009	7	28%
2010	2	7,14%
2011	3	23,07%
2012	5	50%
2013	14	37,8%
2014	2	11,8%
2015	7	14%
2016	3	18,8%
2017	18	29%
2018	2	9%
<b>Total</b>	<b>111</b>	<b>Promedio: 23,4%</b>

*Nota:* Elaboración con base en datos de la Unidad de Jurisprudencia y Normativa del Instituto de Formación y Estudios en Democracia del TSE (<http://www.tse.go.cr/jurisprudencia.htm>)

### 5.3 Resoluciones emblemáticas del TSE<sup>28</sup>

A manera de ejemplo, citamos algunos de los casos conocidos en esta vía privilegiada de protección de los derechos humanos, concretamente político-electorales de las mujeres, así como resoluciones emblemáticas originadas en la facultad del TSE de interpretación de la normativa electoral, oficiosa o a petición de parte.

Para efectos de exposición, hemos reunido las sentencias en dos grupos: el primero, referido a amenazas o violaciones de derechos político-electorales, relacionadas con la participación política de las mujeres dentro de los partidos políticos (asambleas partidarias, integración de órganos internos partidarios y elección de las nóminas de elección popular) y, el segundo, respecto de casos relacionados con el ejercicio del mandato popular de las mujeres, sea, una vez elegidas. Todos los recursos de amparo electoral citados fueron declarados con lugar, salvo indicación en contrario.

Algunas de las resoluciones ya han sido mencionadas, pero se reiteran en este capítulo para efectos de resaltar el ámbito jurisdiccional.

#### **a) Amenazas o violaciones de derechos político-electorales relacionadas con la participación política de las mujeres dentro de los partidos políticos**

**Requisitos de postulación.** En la sentencia n.º 1624-E-2002 el TSE rechaza un recurso de apelación interpuesto por un partido cuya asamblea nacional no había ratificado la papeleta que integraba la recurrente porque estaba pensionada por el régimen de invalidez de la Caja Costarricense de Seguro Social.

En la resolución n.º 6269-E1-2017 se acredita que la recurrente fue elegida candidata a diputada por el tercer lugar de la provincia, según la lista de candidatos propuesta por el partido a la asamblea nacional. No obstante, al haberse abstenido de votar por ella misma, por no estar de acuerdo con la forma de la elección de los candidatos, el Comité Ejecutivo Superior presentó una moción de cambio de los candidatos de la provincia de interés y, por votación, se le sustituyó por otra persona, pese a que, como se indicó, ya había sido elegida en esa asamblea.

---

<sup>28</sup> Resúmenes tomados de Costa Rica, TSE, 2018c.

**Conformación paritaria en asambleas ampliadas.** En la sentencia n.º 0049-E-2005, a partir de la obligación partidaria de respetar el 40% de participación femenina mínima en los órganos de dirección política, se establece que, como lo regula el párrafo segundo del artículo 170 del estatuto del partido en cuestión y el artículo 60 (párrafo final) del Código Electoral entonces vigente, la asamblea partidaria debe estar conformada -indistintamente de si se amplía con delegados adicionales- con al menos un 40% de mujeres en el total de su integración. Si el partido optó por realizar una elección en que se escogerían nueve delegados ante la asamblea provincial, el 40% debe calcularse sobre esos nueve puestos y no distinguir entre delegados territoriales y adicionales. Dispuesta la ampliación de la asamblea, carece de fundamento una diferenciación entre los delegados, ya que, para su elección, el estatuto no hace distinción alguna y ambos adquieren los mismos derechos y obligaciones.

En la resolución n.º 4518-E1-2008, dado que el artículo 11 del estatuto consagra el compromiso partidario de asegurar una integración paritaria entre hombres y mujeres en todos los órganos internos y estructuras de dirección y en sus papeletas a cargos de elección popular, el instructivo aprobado por la asamblea distrital se enmarca dentro del principio de paridad que propugna el partido político y supera el mínimo de participación femenina exigido en la ley. Por ello, no se advierte irregularidad en el instructivo, mecanismo válido para garantizar la paridad entre hombre y mujer en la integración de órganos partidarios. Sin embargo, dicho mecanismo implica necesariamente la afectación de una persona -en este caso la recurrente- en aras de garantizar la paridad genérica, pues, según el esquema propuesto por el partido recurrido, en el distrito (...) correspondía la designación del primer puesto a delegado a favor de un hombre, en tanto el puesto de presidente del comité ejecutivo distrital lo ocupó una mujer. Regla definida con el fin de garantizar el principio de alternancia y de paridad en la estructura partidaria.

En la resolución n.º 5433-E3-2009 el Tribunal, en recurso de apelación del partido y, sin entrar a analizar si el 40% de la cuota de participación femenina debe ser aplicado utilizando como parámetro de cálculo los puestos a elegir o el número de candidatos propuestos, entiende que sí le corresponde -conforme jurisprudencia citada en el fallo-, fiscalizar el cumplimiento de la respectiva cuota que, en el caso concreto, no se da en ninguno de los dos supuestos; pues, al aplicar el citado porcentaje sobre la base de cinco puestos, se hace exigible el nombramiento de 2 mujeres y si se aplica sobre los cuatro candidatos propuestos por el partido, ello arroja un resultado de 1,6, cifra que, al generar como resultado un decimal superior a 0,5, obliga a su redondeo a 2, lo que exigiría igualmente la incorporación de 2 mujeres.

**El 40% es un mínimo en favor de la mujer.** La resolución n.º 2096-E-2005 considera que el desarrollo normativo de la cuota de participación de la mujer (artículos 58 y 60 del Código Electoral) es el reconocimiento del legislador de que, no obstante estar garantizado el principio de igualdad en la Constitución Política y en los diversos instrumentos sobre derechos humanos ratificados en el país, ha existido históricamente una desigualdad entre hombres y mujeres en el ámbito político-electoral que debe ser paliada con acciones afirmativas para evitarla. Reitera que la protección especial que se da a la mujer en el Código Electoral, fijando en un 40% su participación, mínima y obligatoria; no comprende al hombre, ya que sería admitir que estos han sido igualmente discriminados, cuando en las actividades político-electorales, estos se encuentran en condición ventajosa respecto de las mujeres y, por lo tanto, no necesitan ese tipo de protección legal para participar en condiciones de igualdad.

**Necesaria coordinación entre el principio de igualdad, por género, y el principio democrático.** Sobre la sentencia n.º 3782-E1-2013, véase el resumen que, al respecto, se hace en el capítulo III y que establece que la aplicación del principio de igualdad, en el caso concreto por razón de género, no puede ir en detrimento del principio democrático, con la necesaria la coordinación entre ambos principios.

#### **b) Condiciones imperantes en el ejercicio del mandato popular de las mujeres**

Dado que los gobiernos municipales se instalaron a partir del 1.º de febrero de 2011, las mujeres vicealcaldes primeras de este período interpusieron ante el TSE más de 20 recursos de amparo electoral. Prácticamente todos fueron declarados con lugar por el TSE, ordenándose a los recurridos (en todos los casos el alcalde era un varón) cesar las actuaciones que se acreditaban como amenazantes o violatorias de los derechos político-electorales de las recurrentes y condenándolos al pago de daños y perjuicios que, en el sistema jurídico costarricense, deben ser liquidados en la vía contencioso-administrativa.

En general, las razones invocadas por las mujeres incluían que:

- no se les habían dado funciones;
- que se les dan funciones no acordes al cargo;
- que no se les habían asignado funciones oportunamente;
- que se les invisibilizaba en el ejercicio de su mandato;
- que se les pasaba por encima y se le daban funciones al varón vicecalde segundo y no a ellas;
- que no se les daba recursos humanos ni materiales mínimos;

- que no se les daban recursos presupuestarios para las tareas encomendadas, pero sí al vicecalde segundo;
- que se les indicaba a los funcionarios de la municipalidad que no podían coordinar nada con ellas;
- que se les quitaban funciones, una vez precisadas o que no se les participaba en actividades de representación de la municipalidad.

La jurisprudencia del TSE no solamente amparó a las recurrentes en sus reclamos respecto de las condiciones en que deben ejercer sus derechos político-electorales, sino que también desarrolló una serie de criterios o estándares jurídicos mínimos que deben respetarse, en el ejercicio de ese tipo de cargos, de manera que no se produzca un vaciamiento del mandato popular -en este caso de las vicealcaldes primeras-, pues la ausencia de esos estándares permite acreditar una amenaza o una violación del derecho al sufragio activo, en la vertiente de su ejercicio, de los funcionarios de elección popular.

El desarrollo jurisprudencial de estos criterios para el operador jurídico, especialmente para el juez electoral -indistintamente del lugar en que este se ubique, según el diseño constitucional de cada país- tiene un notable valor jurídico al ir definiendo circunstancias específicas ante las cuales cabe la protección de estos derechos que, si bien son válidos para hombres y mujeres, tienen una especial importancia en el caso de las mujeres, dada la histórica situación de desigualdad de condiciones en las cuales han tenido que participar políticamente.

**Materia excluida.** Las mujeres también alegaron -en algunos casos- acoso laboral, violencia política, discriminación por razón de sexo, entre otros y, para ello, invocaron la CEDAW y la Convención de *Belém do Pará*, con el INAMU como coadyuvante en varios de esos procesos.

El Tribunal declaró con lugar prácticamente todas las gestiones, (acreditando amenaza o violación del ejercicio del cargo de elección popular). Sin embargo, también considera las diferencias entre la protección jurisdiccional de derechos constitucionales -en este caso por la vía del amparo- y la protección de derechos legales para ser conocidos por la vía laboral ordinaria como, por ejemplo, el acoso laboral y señala:

**2.- Sobre el acoso laboral alegado:** El Tribunal omite pronunciamiento sobre un posible acoso laboral, al tratarse el amparo de un proceso sumario y requerir, los hechos alegados, de una investigación más profunda. En este sentido y, dado que no se localiza, prima facie, ninguna violación en este sentido, resulta aplicable, en lo pertinente,

lo dicho por la Sala Constitucional en la resolución n.º 2004-09440 de las 11:32 horas del 27 de agosto de 2004, de seguida cita:

IV.- Sobre el fondo. Resulta imposible en un proceso sumario, como lo es el amparo, efectuar una investigación profunda como la que amerita el presente asunto y que permita llegar a la verdad real del asunto. Los hechos que se acusan son muy graves y en el caso de constarse sin duda alguna involucrarían la lesión directa al derecho a la igualdad, consagrado en el ordinal 33 de la Constitución Política, pero con la prueba que obra en autos y las manifestaciones de la parte recurrida –bajo fe de juramento- no puede este Tribunal más que desestimar este recurso, habida cuenta que no se verifica la alegada violencia laboral por razón de género que acusan las recurrentes (TSE, 2012c, resolución n.º 5446-E1-2012).

En otros de los casos el TSE se refiere, en su análisis por el fondo, al tema de los conflictos de poder señalando que, si bien en la discriminación contra la mujer hay presente un conflicto de poder, no todo *conflicto de poder* -a la inversa- evidencia la presencia de discriminación femenina (TSE, 2013a, sentencia n.º 2178-E1-2013):

Respecto del presunto abuso de poder del Alcalde en contra de la vicealcaldesa primera, por razón de género, este Tribunal estima que, un detallado análisis de las declaraciones vertidas en los documentos aportados, permiten evidenciar un conflicto de poder existente entre la recurrente y el recurrido, pero ninguna de ellas demuestra que se trate de una discriminación por razón de género; advirtiendo que no todo conflicto de poder, por sí mismo, evidencia un abuso de poder por razón de género.

En términos generales, de constatarse un abuso de poder que configure, a su vez, un acoso laboral, tal situación trascendería la materia protegida por el amparo electoral; que es un proceso sumario y, requerirían de una investigación específica y profunda para llegar a la verdad real de los hechos, en la jurisdicción laboral. Dicho criterio tiene sustento en la resolución n.º 2004-09440 de las 11:32 horas del 27 de agosto de 2004 dictada por la Sala Constitucional (...).

Situación distinta sucedería si el abuso de poder y el acoso laboral se dieran por razón de género, con lo cual sí se estaría en presencia de la violación de un derecho fundamental, como es el de igualdad, en este caso en el ejercicio de un cargo de elección popular, lo cual daría lugar, a todas luces, al amparo electoral.

También el Tribunal ha excluido del amparo electoral asuntos catalogados como *interna corporis* (así, por ejemplo, el tema de licencias o dietas y viáticos si el asunto no amenaza o afecta el ejercicio del mandato popular -**resolución n.º 237-E1-2014**- o las discusiones alrededor de la elección del directorio político del Concejo Municipal -**resolución n.º 1952-E1-2013**-).

Ahora bien, aunque el Tribunal estima prácticamente todos los recursos de amparo electoral interpuestos, ninguno se ha basado en una violación del principio de igualdad por razón de género. Sin embargo, hace importantes consideraciones acerca de la atávica exclusión de la mujer, particularmente de la vida política. A título de ejemplo, en la misma sentencia **n.º 5446-E1-2012** expresó:

VII.- Consideraciones adicionales: **1.-Vulneración del principio de igualdad por razón de género:** La recurrente alega violación del principio de igualdad, al entender que sufre discriminación por razón de sexo, e invoca los artículos 29, 33, 41, 48, 71, 99, 102 y 169 de la Constitución Política, 12, 13, 14, 17, 18 y 26 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, 1, 2, 3, 4, 5, 7, 8, 10, 11 y 14 de la Convención CEDAM, 14 y 17 del Código Municipal y 1, 2, 3, siguientes y concordantes de la Ley de Acoso Laboral.

Es lo cierto que, en la cultura patriarcal predominante, las mujeres han sido víctimas -a lo largo de la historia de la Humanidad- de las más diversas formas de discriminación, tanto en el ámbito privado como en el público. Esta discriminación ha tenido como resultado, entre otros, que la igualdad real de la mujer aún diste mucho de ser un valor socialmente asumido (Bareiro, 2012). La política no ha sido la excepción siendo que, las cifras sobre participación política de la mujer, son deficitarias.

Por lo anterior Costa Rica ratificó, en 1984, la "Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer" (ONU, 1979), que obliga a los Estados partes a adoptar acciones afirmativas o medidas (artículo 4) para alcanzar la igualdad real, incluida la política, así como la estrategia que conduzca a la redistribución del poder y de los recursos del Estado (véase, en este sentido, la Recomendación n.º 25 del Comité CEDAW).

En cumplimiento de esa Convención el país reformó, en 1996, su Código Electoral e introdujo la cuota femenina del 40% mínimo, en las delegaciones, estructuras internas y nóminas partidarias, reforma que se concreta, particularmente, por la resolución de este Tribunal

n.º 1863-99 de las 9:40 horas del 23 de setiembre de 1999. A su vez, el nuevo Código Electoral (2009) incorporó, también a propuesta de este Tribunal, el principio de paridad de género y el mecanismo de alternancia (artículo 2).

Es posible afirmar, de lo antes expuesto, que la jurisprudencia de este Tribunal ha sido contundente en cuanto a establecer los criterios necesarios para que los instrumentos jurídicos de protección de los derechos políticos de la mujer -tanto internacionales como nacionales- se hayan podido aplicar y estos han incidido, de manera determinante, en un aumento de la participación política de la mujer, en el nivel de la representación femenina partidaria (delegaciones y órganos de dirección), como el ejercicio de su mandato popular. Sin embargo en el presente asunto y, no obstante la estimación que se hace del recurso de amparo, por las violaciones anteriormente señaladas en el ejercicio de su cargo como vicealcaldesa primera, el Tribunal concluye que no detecta ni las causas ni la prueba suficiente que le permita acreditar que la situación acusada por la señora (...) lo sea por discriminación en razón del género.

**Casos anteriores a la reforma municipal.** El Código Municipal disponía un alcalde, un alcalde primero y un alcalde segundo, ambos en carácter de suplentes.

#### ¿Cuándo procede convocar al vicealcalde segundo suplente?

Si el alcalde se ausentaba temporalmente, este podía llamar a cualquiera de los dos alcaldes suplentes, indistintamente de su orden. Solamente en caso de que no dejara sustituto, el concejo municipal debía llamar al alcalde primero y así sucesivamente, de acuerdo con la sentencia **n.º 0688-E-2005**:

(...) al Alcalde Propietario le corresponde decidir en forma discrecional cuál de los Alcaldes Suplentes vendría a sustituirlo durante sus ausencias, y dado el caso que no pueda u omita realizar la designación, o que habiéndolo hecho no comunicó de ello en forma oportuna al Concejo Municipal, corresponderá a ese órgano realizar el llamamiento observando al efecto el orden de designación de los Alcaldes Suplentes.

En el mismo sentido véase la sentencia **n.º 0025-E1-2009**, ante el caso de un alcalde que se ausenta sin designar sustituto.

**Casos posteriores a la reforma.** Como se explicó, a partir de esta, el ejecutivo municipal se integra por un alcalde, un vicealcalde primero (puesto

permanente) y un vicealcalde segundo (puesto suplente-artículos 14 y 20 del Código Municipal-). Las principales sentencias de este segundo grupo han desarrollado los criterios que se enlistan.

#### Alcalde responsable de clima laboral

El Código Municipal establece que corresponde al alcalde o alcaldesa, como jerarca, crear un clima laboral adecuado y de coordinación entre todos los funcionarios municipales y así lo subraya el TSE en varias sentencias, entre ellas la **n.º 5446-E1-2012**, en donde precisa:

**3.- Sobre el adecuado ambiente laboral que debe prevalecer en la Alcaldía (...):** Los alcaldes son los administradores generales y jefes de las dependencias municipales y, en esa condición, les compete vigilar “la organización, el funcionamiento, la coordinación y el fiel cumplimiento de los acuerdos municipales, las leyes y los reglamentos en general” (artículo 17 inciso a) del Código Municipal). Así, esta Autoridad Electoral entiende que el funcionario recurrido está en la obligación de velar por el funcionamiento armonioso de todo el engranaje administrativo municipal y, en particular, de respetar los espacios de responsabilidad asignados a la primera vicealcaldesa, debiendo intervenir proactivamente cuando se produzca cualquier desajuste que conduzca a desmerecer la dignidad inherente al mandato popular recaído en esa servidora municipal o que, por sus efectos, lo distorsione severamente.

#### Impedimento de ingreso a sesión del concejo

En otro caso, por acuerdo de sesión, el concejo municipal recurrido impidió a la recurrente (concejala de distrito propietaria) acudir a las sesiones del órgano (TSE, sentencia **n.º 5065-E1-2008**) y, en otro, la recurrente denuncia maltratos y acoso por la presidenta y otros miembros de ese concejo (**n.º 1759-E1-2009**).

#### No puede asignarse funciones al vicealcalde segundo, salvo por sustitución, en ausencia del vicealcalde primero

El Tribunal determinó que siendo el vicealcalde segundo un funcionario suplente, no era posible que el alcalde le asigne funciones, ya que precisamente, ese cargo no tiene ninguna, salvo que se concrete la ausencia del vicealcalde primero. En este sentido véanse, por ejemplo, las resoluciones del año 2011 números **1296-M-2011**, **4362 -M- 2011** y **2037-E8-2011**.

Alcalde responsable de asignar funciones

*Resolución n.º 5446-E1-2012*

Alcalde no asigna funciones a recurrente (vicealcaldesa primera), no avisa de sus salidas ni le considera para la toma de decisiones.

Funciones deben ser acordes con el cargo

*Sentencia n.º 4203-E1-2011*

La recurrente consideró que se violentaron sus derechos fundamentales toda vez que el alcalde (...) no le asignó las funciones administrativas y operativas que, en el ejercicio de su cargo como vicealcaldesa primera, debía desempeñar. Además, que no contaba con los medios y mecanismos adecuados (oficina propia) para realizar su labor.

El Tribunal determinó que, en efecto, los derechos fundamentales de la denunciante habían sido lesionados, en virtud de una serie de actos ejecutados por el alcalde, que impedían y distorsionaban el ejercicio del cargo popular para el que la recurrente fue elegida. También determinó que a la recurrente -en su calidad de primera vicealcaldesa- debían encomendársele funciones acordes con la posición que su cargo le confiere y declaró con lugar el recurso interpuesto, en el que ordenó al alcalde recurrido que -en el plazo de un mes máximo- solucionara efectivamente los problemas relacionados con las funciones de la recurrente y las condiciones necesarias para su buen desempeño.

*Sentencia n.º 3803-E1-2017*

El intendente no había asignado funciones a la viceintendenta de acuerdo con su jerarquía. El recurso de amparo electoral interpuesto tiene como propósito que se tutele el ejercicio efectivo del cargo de la viceintendenta del distrito (...), frente a una serie de acciones arbitrarias que, según acusa la recurrente, realiza el intendente de ese concejo municipal en su perjuicio. La recurrente pide que se le ordene al intendente que la respete, que deje de desacreditarla como funcionaria pública electa popularmente y que le asigne funciones que sean acordes con la jerarquía de su puesto.

Funciones deben ser claras, suficientes y oportunas

*Sentencia n.º 8652-E8-2012*

Las funciones que el alcalde asigne al vicealcalde o vicealcaldesa primera deben hacerse de manera clara, suficiente y oportuna.

Recursos humanos y materiales mínimos necesarios para el desempeño del cargo. Presupuesto como herramienta en el ejercicio de la función

**Resolución n.º 7572-E1-2011**

Regidores no permiten desempeñar cargo a alcaldesa, al rechazar instrumentos presupuestarios necesarios.

**Resolución n.º 4834-E1-2017**

El alcalde no respetó la investidura de la funcionaria. La vicealcaldesa primera formula recurso de amparo electoral contra el alcalde en virtud de que, por directriz n.º 3-2017 del 2 de mayo de 2017, el recurrido ordenó su desalojo de la oficina que le fue construida y asignada, en el palacio municipal, a fin de instalar en ese despacho la Oficina Empresarial de esa corporación municipal. Se ordena mantenerla en la oficina o darle otra de similares condiciones.

Agresiones físicas y verbales. Invisibilización

**Resolución n.º 4778-E1-2011**

Recurridos han agredido verbal y físicamente a recurrente, impidiéndole desempeñar sus funciones como presidenta del concejo municipal.

**Resolución n.º 2382-E1-2013**

Alcalde no avisa a vicealcaldesa primera de sus ausencias, no le brinda equipo para el desempeño de sus funciones ni contesta sus solicitudes.

**Resolución n.º 2178-E1-2013**

Recurrente denuncia que el recurrido ejerce acciones que atentan contra el derecho de vicealcaldesa primera de desempeñar las funciones de su cargo.

**Resolución n.º 2406-E1-2013**

Alcalde no avisa a vicealcaldesa primera de sus ausencias, le asignó funciones, pero no equipo para su desempeño; además alega agresiones por parte del alcalde.

**Resolución n.º 4885-E1-2014**

Con base en esta resolución, el TSE, posteriormente, indica que:

el vaciamiento injustificado de las competencias asignadas a la persona que ocupa la vicealcaldía primera se produce cuando a esta se le retiran todas o al menos las más importantes de las funciones que realiza, sin que ello acarree una redistribución o reacomodo de las labores, pues en esta última hipótesis el alcalde municipal sí estaría ejerciendo

legítimamente sus potestades como máximo jerarca administrativo del Gobierno Local. (n.º 5165-E1-2014).

**Resolución n.º 7270-E1-2017**

La recurrente asegura que el alcalde municipal le impide ejercer adecuadamente su cargo como vicealcaldesa primera. Adicionalmente, que el recurrido ha ejecutado diversas conductas en su contra que implican un trato discriminatorio y atentan contra su dignidad y la del cargo en el que fue electa. Considera que el conjunto de conductas desplegadas por el recurrido atenta contra sus derechos fundamentales de carácter político-electoral. Parcialmente con lugar. Se indica al alcalde que debe abstenerse de realizar las conductas denunciadas.

Derecho de información. Derecho de participación

**Resolución n.º 1692-E1-2017**

La recurrente acusa una vulneración de sus funciones como regidora suplente de la municipalidad, pues se le negó el derecho de participar y estar informada. Fundamenta su denuncia en el hecho de que la presidenta del concejo municipal, en una sesión del concejo, decretó un receso y solicitó a los regidores que pasaran a una sala de reuniones con el fin de aclarar un tema, objeto de conocimiento en la sesión. Manifiesta que cuando se dirigía al salón con el fin de participar de la reunión, la señora (...), regidora propietaria le manifestó que solo debían ingresar los regidores que votaban (refiriéndose a los ediles propietarios), por lo que se devolvió, tomó su asiento en el salón de sesiones y, cuando terminó el receso y se reanudó la sesión, hizo ver su descontento y confrontó lo sucedido. Se declara con lugar el recurso.

**Resolución n.º 2543-E1-2018**

En esta sentencia se hace una extensa reseña de la jurisprudencia originada en los casos que se analizan, donde es un varón el recurrente (vicealcalde primero), quien alega, *inter alia*, asignación de funciones no acordes con el cargo ni de recursos humanos. El TSE dispuso: “Proceda de forma inmediata la recurrida a asignarle al recurrente funciones acordes a la dignidad y jerarquía de su puesto, así como al menos un recurso humano de apoyo secretarial para ejecutarlas debidamente”.

En la sentencia también podemos apreciar algunas de las herramientas que el ordenamiento jurídico otorga a la jurisdicción electoral frente al incumplimiento de una orden dictada en un recurso de amparo: delito de desobediencia (artículo 284 del Código Electoral) en los siguientes términos:

Lo anterior bajo apercibimiento que, de conformidad con (...) el artículo 71 de la Ley de la Jurisdicción Constitucional, se impondrá prisión de

tres meses a dos años, o de veinte a sesenta días multa, a quien recibiere una orden que deba cumplir o hacer cumplir, dictada en un recurso de amparo, y no la cumpliera o no la hiciera cumplir, siempre que el delito no esté más gravemente penado.

Conflicto entre alcaldía y vicealcaldía primera debe ser arbitrado por el concejo municipal

*Resolución n.º 2037-E8-2011*

El Tribunal resolvió que, de persistir un conflicto entre el o la alcaldesa y el o la vicealcaldesa primera, el concejo municipal es órgano competente para dilucidar el citado conflicto.





## **CAPÍTULO VI**

# **VIOLENCIA POLÍTICA Y GÉNERO**



## CAPÍTULO VI. VIOLENCIA POLÍTICA Y GÉNERO

La violencia y el acoso político hacia las mujeres han existido desde siempre. La exclusión de la política, sufrida por este grupo poblacional, es una de sus mayores expresiones. Como lo ha considerado el Tribunal Supremo de Elecciones en diversas ocasiones:

(...) en la cultura patriarcal predominante, las mujeres han sido víctimas -a lo largo de la historia de la Humanidad- de las más diversas formas de discriminación, tanto en el ámbito privado como en el público. Esta discriminación ha tenido como resultado, entre otros, que la igualdad real de la mujer aún diste mucho de ser un valor socialmente asumido (Bareiro, 2012). La política no ha sido la excepción siendo que, las cifras sobre participación política de la mujer, son deficitarias. (TSE, resolución n.º 5446-E1-2012).

La primera vez que el tema es abordado, desde un punto de vista jurídico, lo es en la Convención CEDAW, de la que Costa Rica es Estado Parte. También, en la Conferencia Mundial de Derechos Humanos (Viena), se reconoce el derecho de las mujeres a una vida libre de violencia.

### 6.1 La Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia Contra la Mujer

En 1994, la Comisión Interamericana de Mujeres (CIM) promovió la adopción de la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia Contra la Mujer, conocida como Convención de Belém do Pará, que entró en vigor en 1995 y ha sido ratificada, a la fecha, por 32 Estados del continente americano.

Este instrumento jurídico internacional de derechos humanos, del que Costa Rica también es Estado Parte, está dedicado -como su nombre lo indica- a la lucha contra todas las formas de violencia contra la mujer y, en sus primeros artículos dispone:

Artículo 1

Para los efectos de esta Convención debe entenderse por violencia contra la mujer cualquier acción o conducta, basada en su género, que cause muerte, daño o sufrimiento físico, sexual o psicológico a la mujer, tanto en el ámbito público como en el privado.

Artículo 2

Se entenderá que violencia contra la mujer incluye la violencia física, sexual y psicológica:

- a. que tenga lugar dentro de la familia o unidad doméstica o en cualquier otra relación interpersonal, ya sea que el agresor comparta o haya compartido el mismo domicilio que la mujer, y que comprende, entre otros, violación, maltrato y abuso sexual;
- b. que tenga lugar en la comunidad y sea perpetrada por cualquier persona y que comprende, entre otros, violación, abuso sexual, tortura, trata de personas, prostitución forzada, secuestro y acoso sexual en el lugar de trabajo, así como en instituciones educativas, establecimientos de salud o cualquier otro lugar, y
- c. que sea perpetrada o tolerada por el Estado o sus agentes, donde quiera que ocurra. (OEA, 1994).

### **6.1.1 El Mecanismo de Seguimiento de la Convención de Belém do Pará (MESECVI)**

Para la implementación efectiva de Belém do Pará, los Estados Parte acordaron la creación, en 2004, del Mecanismo de Seguimiento de la Convención de Belém do Pará (MESECVI), que consiste en:

una metodología de evaluación multilateral sistemática y permanente, fundamentada en un foro de intercambio y cooperación técnica entre los Estados Parte de la Convención y un Comité de Expertas/os, que analiza los avances en la implementación de la Convención por sus Estados Parte, así como los desafíos persistentes en las respuestas Estatales ante la violencia contra las mujeres (OEA, 2004b).

En 2015 el MESECVI adoptó diversos acuerdos en el seno de sus dos órganos: la Conferencia de Estados Parte y el Comité de Expertas, en los que se comprometen a: “avanzar para erradicar la violencia que impide que las mujeres de la región puedan ejercer, en igualdad de condiciones y libres de discriminación y violencia, sus derechos políticos, reconocidos en las Constituciones de los países americanos como derechos fundamentales”.

Por lo anterior, en octubre de 2015, la Sexta Conferencia de los Estados Parte de la Convención de Belém do Pará aprobó la Declaración sobre la Violencia y el Acoso Políticos Contra las Mujeres; así, se constituye en el “primer acuerdo regional íntegro que aborda esta problemática, en el que los países firmantes declararon, entre otros, la necesidad de impulsar la adopción de normas para la erradicación de la violencia y el acoso políticos contra las mujeres”. (CIM, 2018).

### **6.1.2 Ley Modelo Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia Contra las Mujeres en la Vida Política**

Tanto en el plano internacional como nacional se ha considerado necesaria la aprobación de documentos normativos que acompañen la Convención de Belém do Pará. De esta manera, la Comisión Interamericana de Mujeres de la OEA, junto con el MESECVI, ha elaborado la llamada Ley Modelo Interamericana Para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia Contra las Mujeres en la Vida Política, adoptada en el marco de su Decimotercera Reunión (México, octubre de 2016).

## **6.2 Estudios sobre violencia política en Costa Rica**

A partir de una serie de hechos acaecidos en Bolivia, posteriormente sistematizados y abordados por la Asociación de Concejalas de Bolivia (ACOBOL), el problema de la violencia política hacia la mujer produce una especial toma de conciencia. En ese país, ello desembocó en la inclusión de una norma constitucional que la prohíbe y, posteriormente, en la adopción de una ley específica (2012), que la tipifica como delito (Rojas, 2009, p. 252).

Varias investigaciones nacionales acreditan la presencia sistemática de este problema en nuestro país. Así, por ejemplo, el primer estudio efectuado por el INAMU y ONU Mujeres, sobre la violencia y acoso que están sufriendo las mujeres en cargos municipales de elección popular en el país, señalaba:

(...) el acoso político es una forma más de violencia de género contra las mujeres (...) donde se siguen reproduciendo patrones patriarcales y se manifiesta la discriminación, la desigualdad en las relaciones de poder de los hombres sobre las mujeres, y de los patrones sociales y culturales masculinos sobre los femeninos, es “la masculinización de los espacios públicos y políticos”. (Escalante y Méndez, 2011, p. 16).

En igual sentido, otros estudios, sobre las manifestaciones de acoso político en contra de las mujeres costarricenses durante el acceso y el ejercicio del poder políticamente organizado, apuntan:

El acoso político y la violencia que sufren las mujeres una vez en el poder, también ha sido identificado como un factor restrictivo importante para la representación y participación política de las mujeres (Bou, 2012). Rojas identifica seis principales actos de violencia en contra de las mujeres: presión para que renuncien a sus cargos; actos de violencia sexual, física y psicológica y exceso en el uso de la autoridad; impedimento en el ejercicio de sus funciones; congelamiento ilegal de sus salarios; discriminación y calumnia. (Incer, 2014, p. 1).

Una de las conclusiones de Incer resume los hallazgos investigados, de la siguiente manera:

2. Las principales manifestaciones de acoso político señaladas por las mujeres participantes en el estudio son: Violación de la ley de igualdad social de la mujer en cargos de designación, la utilización de las acciones afirmativas de cuotas en cargos de representación en contra de las mujeres, tratamiento diferenciado o de invisibilización de los medios de comunicación, ausencia de financiamiento de campaña de mujeres postulantes, presión social para que las mujeres no se involucren en la política, exclusión de espacios políticos por medio de agendas paralelas y con horario masculino, limitación para implementar agendas políticas, violencia psicológica, utilización de estereotipos de género, acoso por funciones reproductivas, acoso político por parte de otras mujeres, acoso sexual, subestimación de las capacidades de las mujeres postulantes, sobre-exigencia en la calidad el mandato de las mujeres, descalificación y subestimación de las capacidades de las mujeres durante el ejercicio del poder, presión para que las mujeres renuncien a sus cargos y conflictos de poder entre alcalde y la vicealcaldesa. (2014, p. 41).

### **6.3 El Proyecto de Ley contra el acoso y/o violencia política contra las mujeres n.º 18.719**

El 28 de febrero de 2013, a propuesta también de la entonces diputada Pilar Porras, la Comisión Permanente Especial de la Mujer de la Asamblea Legislativa presentó el Proyecto de Ley contra el acoso y/o violencia política contra las mujeres, cuya exposición de motivos expresa:

(...) la CEDAW se preocupa por el derecho a voto y a la elegibilidad para cargos en los grupos de toma de decisión.

Esto implica básicamente garantizar la representatividad pública de las mujeres. La Convención destaca el papel fundamental que debe jugar el Estado en la promoción de la igualdad real, el enfoque de derechos que debe inspirar a las políticas públicas y la importancia de los cambios culturales para consolidar la igualdad entre mujeres y hombres a todo nivel.

La Convención para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia Contra la Mujer, conocida como Belem, estipula además que entre estos derechos se encuentra "el derecho de las mujeres a tener igualdad de acceso a las funciones públicas de su país ya participar en los asuntos públicos, incluyendo la toma de decisiones". (ONU, 1993, art. 4, inciso j).

(...) la discriminación que sufren las mujeres en América Latina, ha limitado consistentemente la participación de la mujer en el ámbito político; relegándola a funciones de carácter privado dentro de las estructuras partidarias y negándoseles el acceso a estructuras de poder y puestos de elección popular. (García, 1997).

La exposición respecto de los antecedentes nacionales también indica:

Costa Rica ha dado grandes avances en proteger, respetar y garantizar el derecho humano de las mujeres de vivir sin violencia y es por eso que la Asamblea Legislativa ratifica mediante la Ley 7499, de 2 de mayo de 1995, la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia en contra de la Mujer, "Convención Belem do Pará".

Un año después, en abril de 1996, aprueba la Ley contra la Violencia Doméstica, y en 2007 la Ley de Penalización de la violencia contra las mujeres. Además en el año 1995 se aprueba la Ley contra el Hostigamiento sexual en el empleo y la docencia y su reforma en el año 2010 para sancionar a personas hostigadoras que han sido electas popularmente.

En sus artículos 1 y 2, en consecuencia, la iniciativa legislativa propone:

**ARTÍCULO 1.- Objetivo**

La presente ley tiene como objetivo prevenir, proteger a las víctimas y, sancionar actos individuales y colectivos de acoso y/o violencia política hacia las mujeres por razón de género, que limite o impida su libre goce y ejercicio del derecho humano a su participación política y al pleno ejercicio de su ciudadanía.

**ARTÍCULO 2.- Fines**

- 1.- Eliminar y prevenir actos, omisiones, conductas y manifestaciones individuales y colectivas de acoso y/o violencia hacia las mujeres que las afecten directa o indirectamente, en el ejercicio de su derecho humano a la participación política.
- 2.- Garantizar el ejercicio pleno de los derechos políticos de las mujeres.
- 3.- Sancionar los actos, omisiones, conductas y manifestaciones individuales y colectivas de acoso y/o violencia hacia las mujeres que directa o indirectamente impidan el ejercicio de su derecho humano a la participación política.

El Tribunal Supremo de Elecciones, ante la consulta legislativa del caso (TSE, acta sesión n.º 72-2013, art. 4), se pronunció en los siguientes términos:

Dicho proyecto, conforme lo enunciado en su exposición de motivos y en su articulado, procura la promulgación de una ley que tipifique como delito el acoso y la violencia política contra la mujer, entendidas estas conductas como las acciones u omisiones tendientes a “impedir, suspender, restringir, acortar el ejercicio de su plena ciudadanía, induciéndola u obligándola a realizar en contra de su voluntad, una acción u omisión en el ejercicio de sus derechos políticos”. Además, propone que el infractor sea sancionado con una pena privativa de la libertad, la inhabilitación para el ejercicio de cargos públicos y la cancelación de las credenciales cuando se trate de un funcionario municipal de elección popular.

Este Tribunal, consciente de esa problemática y de la necesidad de prevenir, sancionar y erradicar todo acto que pudiera impedir el libre ejercicio de los derechos políticos de la mujer, celebra y mira con beneplácito la iniciativa legislativa en consulta, toda vez que se convertiría en un importante paso en la lucha por establecer instrumentos de control que permitan reivindicar adecuadamente los derechos fundamentales de las mujeres, especialmente en cuanto a la participación política se refiere.

Sin perjuicio de lo anterior, el Tribunal también entendió que el proyecto presentaba algunos defectos de forma y fondo, tales como la definición de participación política; confusión entre delitos y contravenciones; necesidad de concordancia entre diversas leyes y el proyecto, especialmente en materia penal; condiciones para la suspensión de los derechos políticos; etc., algunos de ellos pudiendo presentar inconstitucionalidades. Sobre eso indica:

Para una mayor claridad del texto se sugiere hacer una revisión integral de la redacción del articulado, ya que varias de las normas presentan errores formales que dificultan su comprensión. Se citan, a modo de ejemplo, algunos casos:

En el artículo 7 se realiza una definición de participación política que requiere ser aclarada. Esa participación, en los términos establecidos en el artículo 90 de Constitución Política, está reservada para los costarricenses mayores de 18 años y no puede estar determinada por el hecho de pertenecer o integrar “*una comunidad nacional*”, ya que la condición prevista en la norma propuesta podría ostentarla un extranjero y este, cabe recordar, tiene vedado este tipo de participación, en tanto tiene prohibido “*intervenir en los asuntos políticos del país*” (artículo 19 de la Constitución Política) [el subrayado no es del original].

El artículo 25 del proyecto podría presentar problemas de tipicidad, toda vez que la propuesta establece que los actos no previstos como delito se configuran como contravenciones; sin embargo, no se identifica cuáles serían esos actos, ni el tipo de sanción que podría imponerse por su infracción en la sede administrativa [el subrayado no es del original].

En los artículos 23 del proyecto y 380 que se propone adicionar al Código Penal -con idéntica redacción- se tipifica la misma conducta como delictiva; sea en dos leyes distintas se contempla el mismo tipo penal “*acoso político contra las mujeres políticas*” [el subrayado no es del original].

De igual modo, en los numerales 24 del proyecto y 381 de la pretendida reforma al Código Penal, se criminalizan las mismas acciones. De esa suerte, se sugiere elegir en cuál de los dos instrumentos normativos se preverán los tipos penales, en aras de evitar una duplicidad innecesaria [el subrayado no es del original].

Por otra parte, se invita a las señoras y señores diputados a realizar un análisis de la magnitud de las sanciones propuestas, a fin de ponderar su proporcionalidad y prevenir una eventual declaratoria de inconstitucionalidad. En este sentido, se hace ver que la Sala Constitucional ha establecido que la necesaria proporcionalidad entre la sanción y la infracción cometida, involucra, indubitablemente, un juicio comparativo entre la finalidad perseguida y el tipo de restricción que se impone; es necesario que esa limitación no sea superior al beneficio que, con esta, se pretende obtener en favor de la colectividad (para encausar el análisis la doctrina y jurisprudencia constitucionales

sugieren comprobar la necesidad, la idoneidad y la proporción en sentido estricto de la medida).

Ahora bien, como aspecto de fondo y en lo relativo a la competencia de este Tribunal se refiere, importa indicar que en el proyecto se pretende adicionar un nuevo artículo 261 al Código Electoral que requiere, previo a su aprobación, algunos ajustes puntuales. Para una mejor claridad se transcribe el texto propuesto.

Artículo 261.-Cancelación de credenciales por el delito de acoso o violencia política

Las personas inhabilitadas al ejercicio de cargos públicos por sentencia judicial en firme por cometer el delito de acoso o violencia política además de la sanción penal **el Tribunal Supremo de Elecciones de oficio decretarán la pérdida de credenciales y la suspensión de sus derechos políticos por el mismo plazo de la pena principal** [el resaltado no es del original].

Según se aprecia, una vez que en sede penal sea declarada la responsabilidad del funcionario municipal de elección popular, este Tribunal procedería con el proceso de cancelación de credenciales y, además, le correspondería decretar la suspensión de sus derechos políticos; disposición, esta última, que excede las competencias de este Organismo Electoral.

Ciertamente, la cancelación de las credenciales de los funcionarios municipales de elección popular, por los supuestos previstos en la ley, es un acto de naturaleza electoral y, por ende, competencia de esta Autoridad Electoral, toda vez que dicho acto comporta sustraerle al funcionario público la investidura conferida por la ciudadanía mediante un proceso electivo, retrotrayendo a su vez los resultados alcanzados en los comicios a fin de efectuar la sustitución del cargo. Sin embargo, resulta extraño a esa competencia que en ese proceso disponga la “suspensión de sus derechos políticos” del funcionario responsable, toda vez que este Tribunal, por disposición expresa de la Constitución Política -artículo 102 inciso 5-, únicamente en los casos de beligerancia política está autorizado para disponer esa inhabilitación para el ejercicio de cargos públicos. Extender esa competencia, por mandato legal, a otro tipo de proceso -como lo sería el de cancelación de credenciales de los funcionarios municipales de elección popular- resultaría inconstitucional.

En este sentido, se sugiere readecuar el texto propuesto en el sentido de que la inhabilitación del funcionario tendría que disponerse en la misma sentencia penal y que a este Tribunal le correspondería decretar la cancelación de la credencial y la sustitución correspondiente. (TSE, acta sesión n.º 72-2013, art. 4).

En virtud de lo antes expuesto, el TSE manifestó que no tendría objeción en avalar el proyecto si se incorporaban las sugerencias de fondo expuestas.

#### **6.4 El proyecto de Ley contra el acoso y/o violencia política contra las mujeres n.º 20.308**

La iniciativa en cuestión, cuyo texto sustitutivo había sido aprobado por la Comisión Permanente Especial de la Mujer en la sesión n.º 7 del 29 de julio de 2015 -por el vencimiento del plazo cuatrienal dispuesto por el Reglamento de la Asamblea Legislativa- fue archivada. Por lo anterior, la diputada Maureen Clarke presentó el proyecto nuevamente, el 12 de marzo de 2017, esta vez con el número de expediente indicado, cuyo objetivo, como señala su Exposición de motivos: "... es que se continúe con su discusión en el seno de la Comisión y se tomen en cuenta todas las consultas (incorporadas en el texto) que se realizaron a este proyecto".

Actualmente el proyecto se encuentra en la Comisión Permanente Especial de la Mujer, desde el 27 de junio de 2017, esperando ingreso en el orden del día.

#### **6.5 Estándares mínimos para identificar la amenaza o presencia de violencia política contra la mujer**

La cuestión de la violencia política ha producido, a la fecha, importante literatura desde el campo de la psicología, la sociología, el trabajo social y la politología. Sin embargo, no ha sucedido lo mismo desde el ámbito jurídico, más concretamente desde el jurisdiccional. Por esta razón, el desarrollo de criterios de relevancia jurídica, que permiten identificar amenazas o presencia de violencia política contra las mujeres, es uno de los retos a enfrentar por los operadores jurídicos y, en especial, por el juez electoral.

Con ocasión del II Encuentro de Magistradas de la Justicia Electoral de Iberoamérica, efectuado en la sede del TSE en 2011, se exponía:

cuando nos corresponda asumir el conocimiento de un caso que, en apariencia al menos, involucre un tema de violencia o acoso político-electoral, (...) habremos de definir los criterios que el juez o jueza

electoral debe tomar en consideración cuando se reclama que una mujer está siendo víctima de violencia o de acoso. Aquí surgen más interrogantes que respuestas. Entre otras cosas, podríamos preguntarnos a manera de reflexión:

¿Se deberá aplicar un criterio general o debería existir algo similar al concepto de “interés superior” vigente, cuando una de las partes es una persona menor de edad?

¿Será posible establecer el criterio del “interés superior de la mujer”, en casos de acoso o violencia política?

¿Bastaría considerar el hecho de que exista una mujer de por medio, para aplicar las previsiones de la Convención de Belem do Pará o el juez o jueza electoral deberá valorar la pertinencia de hacerlo caso por caso?

Este tipo de violencia, ¿proviene únicamente de autoridades públicas, partidos políticos, compañeros partidarios o también de particulares y familiares cercanos?

Es difícil la respuesta. El reto es grande. (Bou, 2012, pp. 246-247).

Puesto que es la jurisdicción electoral la llamada a conocer de amenazas o de violaciones a los derechos político-electorales de la mujer, efectivamente, el desarrollo de estándares mínimos que permitan identificar la amenaza o presencia de violencia política deviene relevante, especialmente, en situaciones en las que, al igual que en el caso de la violencia doméstica, familiar o de acoso laboral o sexual, muchas veces se dificulta la obtención de las pruebas que el Estado de derecho demanda del juzgador para la resolución de una causa. Este ha sido, por ejemplo, el valor del desarrollo jurisprudencial que ha llevado a cabo -en el caso de las funciones de la vicealcaldía primera en Costa Rica- el TSE, como pudimos apreciar en el capítulo V sobre acceso de la mujer a la justicia electoral.

A manera de ensayo, un primer criterio deriva de la propia naturaleza de la Convención CEDAW, pues la mayoría de sus Estados Parte establecen ya en su texto constitucional o por resolución jurisprudencial que, al tratarse de instrumentos jurídicos internacionales de derechos humanos, su jerarquía -como fuente de derecho- es igual o superior al texto constitucional respectivo.

Lo anterior implica, como segundo criterio, la obligatoriedad de su aplicación directa -sea sin regulación interna que la desarrolle- por el juzgador del caso. Ahora bien, no pueden aplicarse los textos convencionales para imponer

sanciones si no están previamente definidas en la ley, salvo las atribuciones específicas del juez en el caso de un recurso de amparo.

Un tercer criterio consiste en poder identificar la presencia o no de discriminación por razón de sexo. Sin embargo, esto por sí solo no basta, de manera que un cuarto criterio exige verificar que se trate de una discriminación en virtud de la participación política electoral de una mujer, es decir, que haya una evidente relación con el derecho al sufragio activo, pasivo o en el ejercicio de un cargo de elección popular.

Como quinto criterio corresponde descartar que el asunto sea competencia de otras jurisdicciones, ya sea constitucional, laboral, penal, contencioso-administrativa, de violencia doméstica, de familia u otra; es decir, no todo conflicto originado en esos espacios es, necesariamente, un conflicto electoral. Por ejemplo, si se trata de violencia política, pero contra una mujer que ejerce un cargo de designación o de no elección popular, como puede serlo el caso de una ministra o una directora de una institución autónoma.

Un sexto criterio exige verificar si hay legitimación o no para accionar ante la jurisdicción electoral; sea si la persona que recurre ostenta un interés legítimo o un derecho subjetivo en el asunto. Aquí también adquiere una importancia fundamental, como sétimo criterio, la existencia o no de otros remedios procesales para el caso. Así lo establece en Costa Rica, por ejemplo, la Ley de la Jurisdicción Constitucional que, en su artículo 57, regula lo referente al recurso de amparo ante amenazas o violaciones de derechos humanos contra sujetos de derecho privado o que ostenten una posición de poder.

Quisiera agregar, como una recomendación adicional, más que un criterio, la importancia de que exista justicia intrapartidaria. Sin perjuicio de las regulaciones legales o institucionales que se adopten, esta materia debería también ser abordada en el ámbito propiamente partidario. En efecto, aun cuando la jurisdicción electoral tiene la atribución de conocer de las resoluciones que los órganos internos partidarios adopten, según los requisitos jurídicos que se definan, se trata de un primer nivel en donde, en sentido material, se ejerce justicia electoral.

Los partidos políticos están obligados a disponer, dentro de sus estatutos, de tribunales de ética y disciplina o equivalentes, según el diseño de cada país. A su vez, la experiencia recogida en los estudios sobre violencia política, a partir de los testimonios de las mujeres y de la práctica política, permiten identificar -como una de las dificultades que enfrentan las mujeres cuando acuden a la justicia electoral- el temor a ser consideradas “traidoras” a su agrupación política.

Es claro que existen diferencias en cuanto a los efectos jurídicos de lo que puedan resolver los órganos partidarios y la jurisdicción electoral. Sin embargo, dependiendo del momento procesal, uno y otro no necesariamente son excluyentes. Por ello, la posibilidad de resolver, en la propia instancia partidaria, un conflicto político de esta naturaleza, la convierte en un ámbito especialmente privilegiado y contribuiría a superar al menos ese temor. En adición, ese dato puede aportarle al juez electoral otros elementos para la resolución de la situación, si esta llega a su conocimiento.

En esta línea, por ejemplo, un estudio sobre los partidos políticos en Honduras analiza, entre otros, la presencia de la violencia en la política. En sus conclusiones la autora recomienda, como parte del esfuerzo por democratizar las estructuras partidarias, que estas incorporen, dentro de sus estatutos, mecanismos que aborden el problema. Así, expresa:

Es recomendable el establecimiento o fortalecimiento de **lineamientos** –como un código de ética o carta de compromiso o pacto de conducta– **para regular la conducta** de quienes integran el partido, incluyendo aspectos relacionados con igualdad y no discriminación, así como con violencia política. El ámbito de aplicación no debe restringirse sólo a la vida partidaria, también extenderse al momento en que se ejerce un puesto de elección popular, en el Congreso Nacional o en el gobierno local. (Torres, 2017, p. 57).

Considera la autora que su recomendación de un código de conducta, en la dirección apuntada, no solamente puede orientar a los partidos políticos, sino, también, a los organismos electorales, al señalar:

La acción de esos tribunales y su vinculación con el cumplimiento de los lineamientos o compromisos éticos de conducta antes sugeridos, potenciaría el impacto de la actuación. También se considera sustantivo que, como parte de las funciones de esos tribunales, se incluya la atención y resolución de casos de violencia política; para esos fines, quienes integren el tribunal requieren de la capacitación y conocimientos adecuados. En estrecha relación con lo antes indicado, es recomendable la redacción de un **protocolo interno de atención a la violencia política en contra de las mujeres**, como una herramienta que permita guiar la actuación partidaria en general y la del tribunal en particular. (Torres, 2017, pp. 56-58).

En México, por ejemplo, varios organismos nacionales se han unido y producido el Protocolo para la Atención de la Violencia Política contra las Mujeres en Razón de Género (2017)<sup>29</sup>.

En el caso costarricense, por el diseño de nuestro sistema jurídico, la atención de casos de violencia, incluida la violencia político-electoral, *prima facie* no parece ser competencia de los organismos electorales, sino del INAMU que, por ley, es el organismo estatal encargado de velar por los derechos humanos de las mujeres. En el mismo sentido, aunque desde otro abordaje, de la Defensoría de los Habitantes. Sin perjuicio de ello, resalto las recomendaciones para Honduras y el caso de México, como importantes ejemplos de la preocupación sobre el asunto.

---

<sup>29</sup> Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Instituto Nacional Electoral, Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales, Subsecretaría de Derechos Humanos de la Secretaría de Gobernación, Fiscalía Especial para los Delitos de Violencia contra las Mujeres y Trata de Personas, Instituto Nacional de las Mujeres, Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas y Comisión Nacional para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres.





## **CAPÍTULO VII**

# **PARTICIPACIÓN POLÍTICA FEMENINA Y ACCESO A FINANCIAMIENTO PARTIDARIO**



## CAPÍTULO VII. PARTICIPACIÓN POLÍTICA FEMENINA Y ACCESO A FINANCIAMIENTO PARTIDARIO

### 7.1 El Proyecto de Ley de Igualdad Real

Como se refirió en el capítulo I, uno de los objetivos del Proyecto de Ley de Igualdad Real fue establecer la obligación de que los partidos políticos destinaran un porcentaje de los gastos que pretendieran reembolsar con la contribución estatal, exclusivamente, a la participación, organización y afiliación política de la mujer, en los siguientes términos:

Artículo 177.- Por gastos que puedan justificar los partidos políticos para obtener la contribución del Estado, se entenderán solamente los destinados a llevar a cabo las actividades de organización, dirección, censo y propaganda. El 25 por ciento de dichos gastos se destinará exclusivamente a estimular la participación, organización y afiliación política de la mujer. (Asamblea Legislativa, 1988, expediente legislativo n.º 10.605, pp. 7, 8, y 9).

A pesar de la oposición del TSE –a ese momento– al proyecto, en cuanto a las cuotas por género en cargos de elección popular, este no se opuso a que los partidos destinaran ese 25% de sus gastos, en la forma señalada, indicando:

Creemos que la disposición que tiende a estimular esa participación de la mujer en los partidos políticos, y en consecuencia en la vida pública del país, tiene una correcta orientación, por lo que el Tribunal no se opone a ella, pero serán los propios partidos políticos representados en la Asamblea Legislativa los que deberán determinar el monto que se destinará a ese fin, que en la forma planteada es alto. Debe estimularse una educación política mayor y más extendida, además de un mayor sentido de responsabilidad nacional a todo nivel. (TSE, acta de sesión n.º 8933, art. 10).

La norma en cuestión tenía, como fundamento, el reconocimiento de las dificultades existentes para el involucramiento de la mujer en el espacio político. No se trataba de asignar requisitos distintos de los que se imponían a los hombres, sino de entender que el financiamiento partidario crea condiciones especialmente privilegiadas para promover mayor participación femenina, pues, como lo señala la CEPAL:

El acceso diferenciado a los recursos económicos para las campañas (...) suele beneficiar más a los hombres cuya red de capital social está más desarrollada, debido a la naturaleza más poderosa y frecuente de los nexos masculinos en el mundo público. (CEPAL, 2007, p. 39).

Finalmente, el artículo 6 del texto aprobado en la Ley de Promoción de la Igualdad Social de la Mujer (1990) estableció un porcentaje de 30%, en los siguientes términos: “Del treinta por ciento (30%) a que se refiere el párrafo primero del artículo 194 del Código Electoral, los partidos políticos deberán destinar un porcentaje para promover la formación y la participación política de la mujer”.

Ello produjo, en 1996, la reforma del artículo 58 del Código Electoral entonces vigente, cuyo texto estableció: “Los estatutos de los partidos deberán contener: (...) Inc. ñ): El porcentaje y la forma en que se hará efectiva la disposición contenida en el artículo 6 de la Ley n.º 7142 de 8 de marzo de 1990”. (Ley de Promoción de la Igualdad Social de la Mujer).

Sobre la reiterada resolución n.º 1863 de 1999, es menester recordar que, en la consulta de la ministra de la Condición de la Mujer, también se solicitó la interpretación y reglamentación del inciso ñ) de ese artículo 58, en concordancia con el citado artículo 6, a fin de efectivizar la obligación de los partidos políticos de establecer mecanismos para destinar un porcentaje de la contribución estatal a promover la formación y la participación política de las mujeres.

De previo al análisis de la citada normativa, conviene describir, brevemente, el sistema de financiamiento partidario costarricense. A partir del ordenamiento jurídico constitucional, los partidos políticos se rigen por un sistema mixto de financiamiento: público y privado (art. 96, inc. 4). De igual manera, el régimen opera sobre la base del reembolso, es decir, los partidos podrán solicitar al Estado el pago de los gastos en que hayan incurrido, previa comprobación (TSE, resolución n.º 1863-1999, art. 96, inc. 4), ya sea que se trate de gastos originados por los rubros permanentes de capacitación, de organización o de campaña, de acuerdo con los requisitos normativos pertinentes.

Excepción a ese principio de reembolso lo constituye el adelanto financiamiento del para gastos de campaña (TSE, resolución n.º 1863- 1999, art. 96, inc. 3) que el partido recibe, previa rendición de garantías líquidas a favor del Estado y en un porcentaje determinado (15%, art. 96 del Código Electoral), sujeto a los resultados del proceso electoral nacional en el que participa (no se dispone de ese adelanto para los comicios municipales).

Si la agrupación no alcanza el umbral mínimo para que la expectativa del derecho a financiamiento estatal se concrete: un 4% de los votos válidos obtenidos, según la escala territorial en la que esté inscrita (nacional, provincial o cantonal) o la designación de un diputado o un regidor, según el caso, deberá devolver ese adelanto al erario, razón por la cual, en el *argot* nacional, este monto es conocido como deuda política.

A partir de la reforma constitucional de 1997, el constituyente derivado estableció que los partidos políticos no podrían destinar todo el financiamiento estatal al rubro de campaña, dado que también deberán destinarlo al rubro de organización y de capacitación (artículo 96, inc. 1). El fin de esta reforma es una apuesta por fortalecer el carácter permanente de los partidos políticos, así como de la participación política. Como dijimos anteriormente, puesto que la reforma no estableció los criterios para su cumplimiento, el TSE, en la resolución n.º 1257-P-2000, indicó que aquellos partidos que no procedieran con la reforma estatutaria para fijar el porcentaje de cada rubro no podrían obtener suma alguna a título de contribución estatal.

Volviendo a la sentencia interpretativa n.º 1863, el Tribunal, reiterando los contenidos de los artículos 6 de la Ley de Igualdad y 58 inc. ñ del Código Electoral, en relación con el artículo 194 de este texto, precisó:

La Ley de Promoción de la Igualdad Social de la Mujer, en el artículo 6 establece que: “Del 30 % (treinta por ciento) a que se refiere el párrafo primero del artículo 194 del Código Electoral, los partidos políticos deberán destinar un porcentaje para promover la formación y participación política de la mujer”.

El inciso ñ) del numeral 58, dispone que los partidos políticos deben incorporar en sus estatutos “El porcentaje y la forma en que se hará efectiva la disposición contendía (sic) en el artículo 6 de la ley 7142, de 8 de marzo de 1990”.

Finalmente, el artículo 194 *ibídem*, en su versión anterior, regulaba el financiamiento anticipado. Su texto actual, según reforma introducida

por ley N° 7653 de 28 de noviembre de 1996, nada contiene sobre el particular.

Por otra parte la Constitución Política, en el inciso e) del artículo 96, disponía que el Estado contribuiría a la financiación previa de los gastos que demanden las actividades electorales de los partidos políticos.

La Sala Constitucional (...) <sup>30</sup> declaró la inconstitucionalidad de esta disposición, por violación en el trámite.

Esto provocó la reforma del referido precepto cuyo texto actualmente señala: “Previo otorgamiento de las cauciones correspondientes, los partidos políticos tendrán derecho a que se les adelante parte de la contribución estatal, según lo determine la ley” (Art. 96. 3).

Con apoyo en este marco referencial cabe acotar que, al promulgarse la Ley de Igualdad Social, en el ordenamiento jurídico estaba previsto el “financiamiento anticipado” (art. 194 del Código Electoral), lo cual daba contenido a aquella disposición.

Sin embargo, en la actualidad, la situación es diferente. Pese a mantenerse la remisión al artículo 194, su redacción actual carece de ese contenido, convirtiendo a aquella disposición en letra muerta. Esta figura es lo que en doctrina se conoce como derogación tácita refleja o por vaciamiento.

En el mismo sentido, el Tribunal indicó que, si bien el texto constitucional vigente a 1999 revivía la contribución adelantada, ciertamente la supeditaba a una ley que, a ese momento, no se había emitido, por lo cual el órgano electoral no podía sustituir al legislador por la vía de la interpretación. En todo caso, sobre el artículo 6 en cuestión, agrega:

a modo de reflexión, (...) si el (...) artículo 6 estuviera vigente, contendría un mandato programático para los partidos políticos, de manera que son éstos los obligados a regular y precisar el porcentaje destinado para los fines ya comentados, de suerte que, con base en lo dicho en el considerando anterior, el Tribunal no podría reglamentar esta materia, en sustitución de quienes la ley señala como destinatarios de su cumplimiento.

---

<sup>30</sup> Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, sentencia n.º 980-91 de las 13:30 horas del 24 de mayo de 1991.

## 7.2 Financiamiento partidario en el Código Electoral de 2009

Dado que la Asamblea Legislativa no reguló, por casi 9 años, las reglas para la disposición de la contribución estatal adelantada, el vacío normativo impidió el reconocimiento, a los partidos políticos, de los gastos para la formación y la participación política de la mujer, con financiamiento estatal, hasta el año 2009. En ese año, con la promulgación del Código Electoral, el legislador estableció la obligación de los partidos de utilizar el rubro de capacitación de manera paritaria. La nueva obligación tampoco contemplaba el financiamiento adelantado, como en el caso de la legislación anterior, ya que no se aprueba adelanto de financiamiento estatal para los rubros permanentes de organización ni de campaña.

Agrega, además el legislador, que esa capacitación, así como la formación y la promoción deberán tener como objetivo –entre otros– el conocimiento de los derechos humanos, la ideología y la igualdad de géneros. Así lo ordena el art. 52 cuando obliga a los partidos políticos a incluirlo dentro de sus estatutos:

Inciso p). La forma en la que se distribuye en el período electoral y no electoral la contribución estatal de acuerdo con lo establecido en la Constitución Política. De lo que el partido político disponga para capacitación, deberá establecerse en forma permanente y paritaria tanto a hombres como a mujeres, con el objetivo de capacitar, formar y promover el conocimiento de los derechos humanos, la ideología, la igualdad de géneros, incentivar los liderazgos, la participación política, el empoderamiento, la postulación y el ejercicio de puestos de decisión, entre otros.

El anterior concepto es reiterado en el art. 103 de ese mismo cuerpo normativo que establece:

Los partidos políticos garantizarán, en sus respectivas liquidaciones, que los gastos que realicen en el rubro de capacitación durante el período no electoral están siendo destinados, en sus montos y actividades, a la formación y promoción de ambos géneros en condiciones de efectiva igualdad, según el inciso p) del artículo 52 (...).

La normativa indica que el control contable acerca del uso de la contribución estatal paritaria deberá garantizarse con una certificación emitida por un contador público autorizado, previamente registrado ante la Contraloría General de la República y que el incumplimiento de esta obligación implicará la no autorización, por parte del TSE, del pago de monto alguno por este rubro. Valga resaltar que, durante la vigencia del anterior Código Electoral, los

partidos políticos con derecho a la contribución estatal, pero que no liquidaban gastos por concepto de capacitación y de organización, perdían ese derecho, cuyos montos regresaban al erario. La nueva codificación y las resoluciones interpretativas pertinentes –reforzando la apuesta constitucional ya citada a favor del fortalecimiento de la institucionalidad partidaria– establecen que si esos montos no se liquidan, permanecen como una reserva en favor de las agrupaciones (Matarrita y Zamora, 2015, pp. 107-108).

Es innegable el avance que se obtiene con la nueva regulación, el cual agrega a Costa Rica a la lista de los países que disponen de normativa al respecto, entre ellos, Brasil, Canadá, recientemente Chile, Colombia, Honduras, Italia y Panamá. Sin embargo, cada país regula de manera diferente la materia. En efecto, mientras que unos definen el rubro específico; otros, el monto destinado para ello; otros, la fórmula por utilizar para el acceso a ese financiamiento; y otros exigen la entrega directa de dinero a las mujeres candidatas como sucede en Panamá y en Canadá.

En el caso costarricense, la regulación se establece para financiar, con recursos estatales, el rubro de capacitación, no así para los rubros de organización y de campaña, aspecto que tampoco regulan los proyectos de ley que más adelante se analizan.

### 7.2.1 Excepciones a la capacitación paritaria

Hemos sido críticas acerca del diseño adoptado por Costa Rica, pues la nueva legislación no exigía que las actividades de capacitación se llevaran a cabo a partir de una visión de género como sí lo demanda, por ejemplo, el Código Municipal en cuanto a políticas públicas con visión de género (Zamora, 2000, pp. 17 y 18).

Sin embargo, en 2012, con ocasión de una consulta partidaria –que señalaba, como una de esas dificultades, la imposibilidad, en algunos casos, de contar con un número igual de mujeres y de hombres en las actividades de capacitación que los partidos llevan a cabo–, el Tribunal resolvió el aspecto criticado.

En efecto, en dos importantes resoluciones interpretativas –reiterando la obligación de los partidos políticos de gastar el rubro de capacitación de manera paritaria– establece 3 excepciones que, de acreditarse, permiten a las agrupaciones solicitar su reembolso, con fondos de la contribución estatal, previo gasto comprobado.

Esas excepciones permiten el reembolso del gasto si:

- a) Tratándose de una capacitación interna, el partido convoca de manera paritaria pero no asisten igual número de hombres y de mujeres (resolución n.º 1677-E8-2012);
- b) tratándose de una actividad partidaria convocada públicamente, puesto que en este caso sería materialmente imposible para el partido garantizar una asistencia paritaria por sexo (resolución n.º 1677-E8-2012); y,
- c) tratándose de una actividad partidaria que, por su contenido, está dirigida a uno u otro sexo (resoluciones n.ºs 1677-E8-2012 y 5078-E8-2012).

Dado que las resoluciones del TSE producen jurisprudencia, sea, adquieren el valor de la norma que interpretan, son estas excepciones las que específicamente introducen una visión de género en la legislación electoral.

### 7.2.2 Uso del financiamiento estatal para capacitación

El rubro de capacitación paritaria presentó, desde sus inicios, dificultades en su utilización. En el año 2015, en un artículo conjunto sobre la capacitación paritaria, se estudiaban los estatutos de 6 partidos políticos: cómo regulaban la materia; el porcentaje destinado a este rubro; y su utilización –de 2010 a 2014–, (Matarrita y Zamora, 2015, pp. 90-129).

Al respecto, véase, por ejemplo, la tabla 4 que da cuenta de las diferentes formas en que los partidos políticos han regulado la materia.

Tabla 4

*Previsiones estatutarias para la conformación de la reserva de capacitación partidaria*

Partido político	Artículo	Texto de la norma
Liberación Nacional	54	1% de la contribución estatal que llegare a recibir.
Acción Ciudadana	53	20% de la contribución estatal que llegare a recibir se destinará para las reservas de organización y capacitación, y, de ese total, un 40% se dedicará al segundo de estos rubros.
Unidad Social Cristiana	20 inc. h)	3% de la contribución estatal que llegare a recibir.

Partido político	Artículo	Texto de la norma
Movimiento Libertario	69 inc. k)	3% de la contribución estatal que llegare a recibir.
Renovación Costarricense	13 incs. 9), 10), 15) y 16)	5% de la contribución estatal que llegare a recibir se destinará para las reservas de organización y capacitación, y, de ese total, un 2% se dedicará al segundo de estos rubros.
Frente Amplio	57	5% de la contribución estatal que llegare a recibir.

*Nota:* Matarrita y Zamora, 2015, p. 106.

Los siguientes datos generales, referidos a todos los partidos políticos participantes en las elecciones nacionales de 2010, 2014 y 2018, dan cuenta de las dificultades anotadas.

El total de partidos políticos que, con ocasión del ciclo electoral 2010-2014, habían obtenido el derecho a la contribución estatal, disponían de una reserva de ₡907 000 000,00. De ese monto, solamente habían podido liquidar, previo gasto comprobado, ₡61 000 000,00, suma que correspondía, aproximadamente, al 6,7% de esa reserva (Matarrita y Zamora, 2015, p.112).

El monto total de que disponían los partidos políticos para el rubro de capacitación -completados dos ciclos electorales: 2010-2014 y 2014-2018, de acuerdo con los porcentajes fijados en sus estatutos- representaba un acumulado de ₡2 127 000 000,00<sup>31</sup>. Sin embargo, a partir de reformas efectuadas en sus estatutos -variando el porcentaje destinado a actividades de capacitación y de organización- los partidos trasladaron al rubro de organización el equivalente a ₡1 020 000 000,00<sup>32</sup>.

<sup>31</sup> De acuerdo con el tipo de cambio (de venta) del Banco Central de Costa Rica, al 25 de junio de 2018, el monto asciende a los US\$ 3 728 177,80 (US\$1.00/c/570.52).

<sup>32</sup> US\$ 1 787 842,67 según el indicado tipo de cambio.

Así, la reserva de capacitación partidaria, a julio de 2017, correspondía a la suma de ₡2 674 875 019,79<sup>33</sup>. A marzo de 2018, sin incluir el aumento de la reserva de la que podrán disponer –por concepto de las elecciones nacionales de febrero de 2018– a los partidos se les habían reconocido, con financiamiento público, gastos de capacitación por un total de ₡195 805 309,68<sup>34</sup> monto equivalente, en ese momento, a un 20,10% del total disponible para esos efectos<sup>35</sup>.

Ahora bien, a partir de las elecciones nacionales de febrero de 2018, para el ciclo electoral 2018-2022, la suma antes señalada fue aumentada –siguiendo las pautas constitucionales y legales antes comentadas– hasta alcanzar, globalmente (sea, entre todos los partidos políticos con derecho a financiamiento), la suma de ₡1 935 100 371,68<sup>36</sup>. Tal reserva se detalla por partido político, en la tabla 5.

Tabla 5

*Reserva de capacitación, por partido político. Ciclo 2018-2022*

Partido político	Monto
Liberación Nacional	₡173 849 396,16
Acción Ciudadana	₡192 908 345,03
Unidad Social Cristiana	₡177 970 099,01
Frente Amplio	₡361 723 649,34
Restauración Nacional	₡941 120 797,85
Integración Nacional	₡23 691 214,08

<sup>33</sup> US\$ 4 688 485,98 según el indicado tipo de cambio. En relación con este monto, importa señalar que los partidos Acción Ciudadana y Movimiento Libertario solicitaron el traslado de recursos de su reserva de capacitación a la de organización partidaria. En total, a ambas agrupaciones les fue autorizado un traslado –a esos efectos– por una suma, global, de ₡1 153 785 657,56.

<sup>34</sup> US\$ 343 204,99 según el indicado tipo de cambio.

<sup>35</sup> Según cifras proporcionadas por el Departamento de Financiamiento de Partidos Políticos de la Dirección General del Registro Electoral y Financiamiento de Partidos Políticos.

<sup>36</sup> US\$ 3 392 818,64 según el indicado tipo de cambio.

Partido político	Monto
Republicano Social Cristiano	€62 961 051,48
Auténtico Limonense	€875 818,73
Total	€1 935 100 371,68

*Nota:* Elaborada con base en datos facilitados por el Departamento de Financiamiento de Partidos Políticos, de la Dirección General de Registro Electoral, TSE.

Cabe suponer que los partidos seguirán teniendo dificultades en la utilización de este rubro. De allí la importancia de analizar sus causas, así como los proyectos de ley que, actualmente, buscan solucionar -al menos en parte- ese problema.

En la investigación mencionada, entre las múltiples causas que intentan explicar las razones por las cuales los partidos políticos subutilizan las reservas disponibles para actividades de capacitación se señalan en las siguientes.

*Desconocimiento de los partidos políticos sobre la existencia del mecanismo en sí y su metodología de empleo*

Puesto que el Código Electoral entraba en vigencia a escasos días de la convocatoria a las elecciones nacionales de febrero de 2010, y que la campaña demanda otro tipo de actividades partidarias, aun cuando el TSE desplegó una intensa actividad de capacitación en la materia, era esperable que este rubro no se utilizara tan pronto. Sin embargo, al año 2018, el rubro sigue siendo subutilizado.

*El diseño normativo (constitucional y legal)*

La investigación señala al respecto que:

tomando como base que la norma constitucional dispone que el pago de la contribución estatal, en los tres rubros apuntados (campaña, organización y capacitación) lo es por reembolso, previo gasto comprobado, las agrupaciones políticas se ven ante el imperativo de financiar -con recursos propios- sus actividades de capacitación. En ese

punto, ciertamente buena parte de los partidos ha reiterado, en distintos foros, no disponer de los recursos financieros para incurrir en esas erogaciones y, posteriormente, acudir a su reembolso.

En efecto, mientras que para la utilización del rubro de gastos electorales los partidos cuentan con el adelanto de la contribución estatal (previa rendición de garantías líquidas, como señalamos) o con la posibilidad de emitir certificados de cesión, esas alternativas de acción no están habilitadas en cuanto a financiamiento permanente. Sin embargo, puesto que la realización de actividades de capacitación no está limitada a un periodo específico ni que esos eventos conlleven el desembolso de altas sumas dinerarias a ser utilizadas en plazos tan breves como en el caso de las actividades de campaña, esta objeción no parece, *prima facie*, de recibo. Nótese que el diseño es el mismo para la utilización del rubro de campaña y, sin embargo, en este caso los partidos sí encuentran las formas de incurrir en gastos para, posteriormente, solicitar su reembolso. (Matarrita y Zamora, 2015, pp. 122-123).

#### *Reserva de los montos de capacitación*

Como ya lo señalamos, a partir de 2009, los montos del financiamiento estatal para el rubro de capacitación que los partidos políticos no reclamen, no regresan al erario sino que se acumulan, como reserva en su favor, a utilizarse, previo gasto comprobado. Siendo que esa reserva aumenta después de cada elección nacional, a la fecha los partidos, desde el año 2010 a 2018, acumulan una reserva significativa. Por lo anterior, decíamos que “deviene urgente la necesidad de que los partidos implementen estrategias que les permitan utilizar, de forma efectiva, los montos reservados para ese rubro en concreto” (Matarrita y Zamora, 2015, p. 123).

#### *Bajo porcentaje estatutario para el rubro de capacitación*

Aunado a lo anterior está también el hecho de que la definición estatutaria que hace la mayoría de los partidos -en cuanto al porcentaje de la contribución que destinan a gastos de capacitación- es muy baja en comparación, por ejemplo, con el de gastos de campaña.

#### *Dificultad de obtener paridad y enfoque de género en las convocatorias a actividades de capacitación*

Como también vimos, ambos asuntos fueron oportunamente abordados por el TSE -en las resoluciones citadas- por lo cual estos aspectos no deberían generar problema alguno, al menos a partir de abril de 2012.

*No importancia del tema “Mujer”*

Se señalaba que este asunto:

no es, ni de cerca, uno de los ejes en que mayor inversión despliegan los partidos políticos. Esa indicación, aunado el bajo número de mujeres partícipes de los eventos de capacitación, demuestra (a partir del parámetro objetivo-cuantitativo construido sobre la base de las cifras recogidas) que los partidos políticos no cumplen adecuadamente el deber de capacitación paritaria.

Y es que, en muchas ocasiones, los partidos no atienden ese deber en razón de que no emplean, en ningún sentido, los fondos permanentes de capacitación. Así, podría decirse que primordialmente no estamos, en este caso, frente a una situación de discriminación particular de las mujeres a lo interno de los partidos, y sí de cara a una apatía generalizada de esas estructuras partidarias, por acometer la importante labor que la instrucción y formación de sus militantes representa. (Matarrita y Zamora, 2015, p. 124).

*Papel de las mujeres dentro de los partidos políticos*

Esto nos lleva también a preguntarnos por el papel de las mujeres dentro de los partidos políticos en punto a la utilización del rubro de capacitación, toda vez que los datos no permiten concluir que haya una preocupación de su parte, con excepción de la reforma planteada por las mujeres diputadas ya señalada. Ahora bien, sin demérito del importante cambio que propone, ello no implica que, mientras tanto, el actual diseño normativo no se pueda utilizar de mejor manera.

*Ausencia de financiamiento para los rubros de campaña y de organización*

Por último, si bien Costa Rica integra la lista de los pocos países que, a nivel mundial, han legislado en esta materia, la normativa actual no contempla la utilización de los rubros de organización ni de campaña para las mujeres. (Matarrita y Zamora, 2015, pp. 122-124).

### **7.3 El Proyecto de Ley n.º 19.010**

Como ya se expuso (en relación con la paridad), en diciembre de 2013, la Comisión Permanente Especial de la Mujer de la Asamblea Legislativa

presentó una reforma a los artículos 52 incisos ñ), o), p) y 96 del actual Código Electoral<sup>37</sup>, suscrita por todas las mujeres diputadas de ese período.

En cuanto a financiamiento, el proyecto proponía que los partidos adoptaran una política de igualdad y equidad de género, a cargo de una secretaria de igualdad y equidad de género, con su respectivo plan y presupuesto. El cumplimiento de esta política sería supervisado por el TSE, órgano al que los partidos deberían presentar un informe de su cumplimiento, y su no implementación implicaría que el Tribunal no autorizara el pago de la contribución estatal. Así, el texto del proyecto indicaba:

ñ) Para garantizar la no discriminación por razón de género y la promoción de la igualdad entre hombres y mujeres, los partidos políticos diseñarán, probarán e implementarán internamente una política de igualdad y equidad de género con su respectivo plan de acción a corto, mediano y largo plazo y su presupuesto; cuyo cumplimiento será supervisado por el Tribunal Supremo de Elecciones.

Los partidos políticos estarán obligados a presentar al Tribunal Supremo de Elecciones un informe del cumplimiento de la política de acuerdo con el plan de acción aprobado seis (6) meses antes de la convocatoria a las elecciones internas y primarias. La no implementación por parte de los partidos políticos de esta política de igualdad y equidad de género en los términos aprobados faculta al Tribunal Supremo de Elecciones a no autorizar el pago de monto alguno de la contribución estatal.

Para promover el diseño y la implementación de esta política, el partido político creará una Secretaría de Igualdad y Equidad de Género y otorgará los recursos financieros necesarios para su permanencia y ejecución de sus labores. La implementación de la política será supervisada por el Tribunal Supremo de Elecciones quien estará obligado a establecer mecanismos internos y externos de seguimiento y monitoreo de su cumplimiento.

La capacitación para hombres y mujeres en forma paritaria debe entenderse que a ambos sexos se les tendrá que dar la misma temática, ya sea en grupos separados por sexo si así lo determina la especificidad en la materia de género o en grupos mixtos si es compatible con la temática.

---

<sup>37</sup> Omitimos comentar la reforma al inciso o) de ese artículo (paridad horizontal), tema al que ya nos hemos referido en el capítulo correspondiente.

#### Artículo 96.- Financiamiento anticipado

c) A los partidos políticos que cada año presenten un proyecto completo de formación y capacitación política según el artículo 52 inc. p) de este Código con su respectivo plan presupuesto, previa rendición de las garantías establecidas se les girará anticipadamente el monto establecido en el presupuesto... (Asamblea Legislativa, 2013d, expediente legislativo n.º 19.010).

En la consulta de rigor el Tribunal objetó el proyecto en cuanto a la materia de financiamiento, al estimar que la fórmula propuesta presentaba vicios de constitucionalidad, en particular las sanciones partidarias previstas ante la omisión de implementar una política interna de igualdad y equidad de género y la modificación del régimen de financiamiento anticipado.

Así, sobre la política interna de igualdad y equidad de género, cuyo incumplimiento proponía que no se autorizara pago de monto alguno de la contribución estatal a los partidos, el TSE explica la posible inconstitucionalidad de la medida señalando:

**Consecuencias jurídicas para el partido político que omite implementar una política interna de igualdad y equidad de género (artículo 52, inciso ñ, párrafo segundo de la propuesta).**

En el párrafo segundo del inciso ñ) de la modificación al artículo 52 del citado Código se propone que “La no implementación por parte de los partidos políticos de esta política de igualdad y equidad de género en los términos aprobados faculta al Tribunal Supremo de Elecciones a no autorizar el pago de monto alguno de la contribución estatal”. Esa consecuencia –a criterio de esta Magistratura Electoral–, pese a sus loables objetivos, podría transgredir el diseño y fines constitucionales de las agrupaciones políticas.

De conformidad con la Constitución Política, además de expresar el pluralismo y concurrir en la formación y manifestación de la voluntad popular, los partidos políticos son instrumentos fundamentales para la participación política; tanto su creación como el despliegue de sus actividades serán libres dentro del respeto a la Constitución y la ley (artículo 98 constitucional). Al resultar interlocutores permanentes y privilegiados del diálogo político y no solo protagonistas de los procesos electorales, la Carta Política prevé que parte de la contribución estatal debe estar dirigida a financiar sus actividades ordinarias de organización y capacitación (artículo 96).

Coherentemente con este perfil constitucional de las agrupaciones partidarias, el Código Electoral vigente las conceptúa como asociaciones voluntarias de ciudadanos y ciudadanas, sin fines de lucro, creadas con el objeto de participar activamente en la política y, por tal motivo, cumplen una función de relevante interés público (artículo 49).

Justamente, ese carácter de actores fundamentales del sistema político nacional impone que cuenten con los recursos adecuados para afrontar sus funciones institucionales, principalmente la de presentar candidaturas a los puestos de elección popular y de intervenir activamente en las campañas electorales. De esa suerte, el esquema de financiamiento da un especial acento al gasto electoral en el que, durante los períodos de campaña, incurren las agrupaciones políticas para su posterior reembolso.

Resulta innegable que el momento donde mayores recursos necesitan los partidos políticos es en los cuatro meses anteriores a la respectiva elección por lo que, en armonía con la necesidad de una contienda equitativa, la Constitución Política (artículo 96.3) y el Código Electoral (numerales 96 y 97) establecen la posibilidad de que se gire a las agrupaciones contendientes –previa rendición de garantías líquidas– un anticipo de la contribución estatal; herramienta de participación que, de admitirse la consecuencia jurídica planteada en el proyecto, podría verse gravemente comprometida. Téngase presente, en un escenario extremo, que “no autorizar pago de monto alguno de la contribución estatal” podría llevar a la parálisis operativa de una agrupación en medio de la campaña electoral, haciendo nugatorios los intereses y aspiraciones de los correligionarios de la agrupación.

Por otra parte, en la práctica, la medida puede afectar incluso a terceros. La utilización de certificados de cesión de deuda (bonos) como forma de pago a medios de comunicación o como garantía, así como el uso de la expectativa de contribución estatal para respaldar negocios financieros -la obtención de fideicomisos- por sí mismas representan riesgos que, según las proyecciones de respaldo electoral, condicionan el acceso a tales mecanismos de financiamiento. De esa manera, la previsión de retener el giro de deuda política no solo incorpora un factor adicional de incertidumbre que desincentiva la aceptación de esas vías de obtención de recursos sino, además, puede afectar los derechos de tenedores de certificados que, pese a haber obtenido el partido el caudal electoral necesario para dar contenido económico a tales documentos, su reembolso se ve frustrado por no haberse implementado la política de equidad e igualdad de género.

De esa forma, se invita a las señoras y señores diputados a repensar la magnitud de la consecuencia jurídica en caso de incumplimiento de la citada política, a fin de ponderar su proporcionalidad y prevenir una eventual declaratoria de inconstitucionalidad. En este sentido, se hace ver que la Sala Constitucional ha establecido que la necesaria proporcionalidad entre la medida y el acto cometido u omitido, involucra, indubitadamente, un juicio comparativo entre la finalidad perseguida y el tipo de restricción que se impone; es necesario que esa limitación no sea superior al beneficio que, con esta, se pretende obtener en favor de la colectividad (para encausar el análisis, la doctrina y jurisprudencia constitucionales sugieren comprobar la necesidad, la idoneidad y la proporción en sentido estricto de la medida).

Ahora bien, como sucedáneo a la medida de “no autorizar pago de monto alguno de la contribución estatal”, este Tribunal se permite proponer una modulación de la misma. La jurisprudencia electoral ha señalado, por ejemplo, que para reconocer gastos en el rubro permanente de capacitación –entre otros– es necesario que el partido político demuestre una convocatoria paritaria, a fin de garantizar acceso igualitario a los programas y eventos de capacitación de hombres y mujeres (TSE, resolución n.º 5078-E8-2012).

De esa suerte, podría atemperarse la propuesta en punto a no autorizar el pago de monto alguno de los gastos permanentes de capacitación si no se ha cumplido con la implementación de los planes de igualdad y equidad de género, hasta que se cumpla con esa disposición. (TSE, acta de sesión n.º 32-2014, artículo 5.º)

En cuanto al tema del financiamiento adelantado, la fórmula proponía que se pudiera adelantar dinero estatal, a los partidos, en “época no electoral”, pues el artículo 96 constitucional dispone que ese financiamiento lo sea para campaña. Ante ello, el TSE también manifestó:

**Posibilidad de girar a los partidos políticos, con cargo al financiamiento anticipado, el monto que hubieren establecido en su presupuesto anual para capacitación y formación política, si presentan un proyecto en esas áreas (artículo 96 inciso c de la propuesta).**

Con la propuesta consultada se pretende modificar la forma de distribuir el financiamiento anticipado y darle una finalidad distinta a la prevista constitucionalmente, ya que con la adición del inciso c) al artículo 96

del Código Electoral se busca que una parte de ese financiamiento se gire a los partidos políticos “en época electoral y no electoral previa presentación anual de un plan de formación y capacitación política”.

En materia de la contribución estatal, según el diseño previsto en el artículo 96 de la Constitución Política, el constituyente estableció un régimen jurídico que le otorga a los partidos políticos –que superen los umbrales dispuestos constitucional y legalmente– el derecho de acceder a ese financiamiento público. Sin embargo, dicho aporte no puede dedicarse exclusivamente para satisfacer gastos electorales ya que, concomitantemente, debe emplearse para financiar sus actividades permanentes de organización partidaria y de capacitación de sus militantes, según los porcentajes que fijen los partidos políticos a cada uno de esos rubros, en el ejercicio de su potestad de autorregularse.

Este modelo de financiamiento opera básicamente como un reembolso postelectoral, es decir, se trata de un reconocimiento de los gastos efectuados por los partidos políticos pasadas las elecciones, con lo cual se obliga a demostrar esos gastos ante el TSE para que puedan ser cubiertos por el Estado.

Dentro de ese diseño constitucional, el artículo 96 inciso 3) de la Constitución Política establece que: “Previo otorgamiento de las cauciones correspondientes, los partidos políticos tendrán el derecho a que se les adelante parte de la contribución estatal”, con el fin de que las agrupaciones políticas puedan enfrentar los gastos que demande su intervención en el proceso electoral.

Este Tribunal estableció en su jurisprudencia que el financiamiento anticipado está previsto o diseñado como un instrumento para facilitar que los partidos políticos participen en los procesos electorales, sin depender exclusivamente de las fuentes privadas de financiamiento. De manera que su finalidad es que, previo a la celebración de las elecciones, las agrupaciones políticas cuenten con un mínimo de recursos económicos de origen público para enfrentar, precisamente, los gastos que demandará su participación en campaña electoral y sin esperar al trámite de reembolso postelectoral que condiciona su acceso al grueso del financiamiento público. Es decir, con esos recursos se pretende satisfacer las necesidades de las agrupaciones políticas antes de que culmine su participación en el proceso electoral (resolución n.º 565-E8-2014).

Desde esta perspectiva, resulta contrario al diseño constitucional antes mencionado la iniciativa de autorizar el giro, con cargo al financiamiento anticipado, del monto que hubieren presupuestado los partidos políticos para gastos de capacitación y organización si presentan cada año “un proyecto completo de formación y capacitación electoral”, ya que tal desembolso desnaturalizaría la finalidad del financiamiento anticipado, dándole la iniciativa un sentido distinto al previsto en la Constitución Política.

Ahora bien, en criterio de este Tribunal, la garantía para que los partidos políticos puedan disponer de recursos para financiar las actividades de capacitación y organización encuentra respaldo en la previsión constitucional que otorga el derecho a los partidos políticos de definir los porcentajes que, de la contribución estatal a la que en principio tengan acceso, destinarán a gastos de campaña y a gastos de capacitación y organización. Esa predeterminación permite que, de acuerdo con las reglas del Código Electoral, se conforme una reserva a la cual pueden acudir las agrupaciones políticas para obtener reembolso de los gastos permanentes de capacitación y organización en que incurren en época no electoral, mediante liquidaciones trimestrales. (TSE, acta de sesión n.º 32-2014, artículo 5.º).

En conclusión, si bien el TSE reitera su aval en relación con la reforma del artículo 52 incisos ñ, o, p) y artículo 96 de la Ley 8765, Código Electoral (efectiva incorporación de la perspectiva de género en los partidos políticos, que introduce la paridad horizontal en los encabezamientos de las nóminas a cargos de elección popular, la creación de la Secretaría de Igualdad y Equidad de Género, la capacitación paritaria y el deber de las agrupaciones políticas de diseñar e implementar una política de género), en los términos y con las consecuencias previstas en el artículo 97 constitucional, objeta la reforma del inciso ñ del artículo 52 (concretamente en punto a su párrafo segundo) y la modificación del numeral 96 inciso c) del Código Electoral, por presentar vicios de constitucionalidad. (TSE, acta de sesión n.º 32-2014).

Cabe destacar que el Tribunal agrega que: “en el caso del primero de los artículos citados, de acogerse la modulación propuesta, no tendría objeción sobre ese aspecto” (TSE, acta de sesión n.º 32-2014, art. 5)

Como se indicó en el capítulo IV sobre paridad horizontal, el proyecto se aprobó, en primer debate, en 2017; luego fue sometido a consulta preceptiva ante la Sala Constitucional y, por modificación en su número de expediente y

contenido<sup>38</sup>, la Sala consultó la opinión del TSE, que reiteró la posición sostenida en la consulta previa sobre ese mismo trámite legislativo (expediente 17-009690-0007-CO)<sup>39</sup>.

En mi opinión, y sin perjuicio de la posición del TSE, en cuanto a financiamiento, el proyecto presenta al menos dos importantes problemas. El primero es que mantiene la fórmula del financiamiento estatal solamente para el rubro de capacitación, excluyendo los correspondientes a organización y campaña. Somos conscientes de la dificultad que implica desagregar estos rubros, desde la perspectiva de un sujeto destinatario específico, en este caso la mujer. Sin embargo, estimamos que mientras el régimen no incluya financiamiento para la mujer, en esos otros rubros, seguirá presentando una importante debilidad. En este sentido, es interesante el caso de Canadá, cuyo sistema electoral incluye financiamiento directo para las mujeres candidatas, de ahí que expertas en la materia, en la actualidad, analicen académicamente la viabilidad de ese modelo para los países de América Latina (Freidenberg y Muñoz-Pogossian, 2018).

Finalmente, otra de las dificultades que se acreditan para la utilización de este rubro se origina en el modelo constitucional costarricense de financiamiento estatal para los partidos políticos. Puesto que los partidos –tanto para el rubro de organización como para el de capacitación– solamente pueden solicitar el reembolso de los gastos en que hayan incurrido, previa demostración de ese gasto (artículo 96 de la Constitución Política); otro de los problemas para la utilización de este rubro consiste, a su vez, en la dificultad de los partidos políticos de disponer de fondos propios para gastar.

Pareciera que estamos, entonces, frente a un círculo vicioso que –más bien exige una reforma constitucional, pues la legal no solventa el problema. Esta situación se reitera para el rubro de organización y para el de campaña, con la excepción del adelanto de la contribución estatal para este último, aunque ya apuntábamos que aquí también se detecta un importante problema de diseño normativo, pues ese adelanto a los partidos para campaña es muy pequeño –actualmente un 15% de la contribución estatal a que tendrían derecho– y, además, les exige la rendición de garantías líquidas, antes de poder obtenerlo<sup>40</sup>.

---

<sup>38</sup> Reiteramos, expediente legislativo n.º 19.010.

<sup>39</sup> Reiteramos, TSE, sesión ordinaria n.º 71 del 24 de agosto de 2017, acuerdo n.º 5 inc. b). Ver, también, sesión ordinaria n.º 32 del 13 de marzo de 2014, acuerdo n.º 5 inc. a).

<sup>40</sup> La rendición de estas garantías ha sido también otro de los problemas invocados por los partidos para la utilización de la contribución adelantada. De allí la importancia de analizar, en particular, el proyecto presentado por el TSE en 2013, sobre Equidad en la Contienda; el proyecto sobre Financiamiento Municipal, así como el proyecto de Reforma constitucional al artículo 96. Aclaremos que, aunque estos proyectos no se

## 7.4 Equidad en la contienda (expediente legislativo n.º 18.739)

La propuesta del TSE en el proyecto de Código Electoral de 2001 (expediente n.º 14.268, 8 febrero 2001), proponía, en cuanto a este importante tema, el artículo 88 inciso a), que indicaba lo siguiente:

- a) del 0.11% del PIB que, conforme al artículo 96 se rebaja del porcentaje previsto en el numeral 96 de la Constitución Política, un 0.08% se utilizará para la financiación previa de los gastos en que incurran los partidos políticos que participen en las elecciones;
- b) de ese 0.08%, un 25% no reembolsable será administrado por el Tribunal para el pago de espacios en medios televisivos, radiales y prensa escrita, exclusivamente para que los partidos políticos den a conocer a sus candidatos y planes de gobierno, de conformidad con lo que dispongan sus asambleas superiores o sus estatutos.

Debido a que la materia fue descartada por el legislador cuando aprobó el Código Electoral de 2009, el Tribunal, el 1.º de abril de 2013, sometió a consideración de la Asamblea Legislativa un nuevo proyecto de reformas electorales que como lo señala su exposición de motivos: “se conciben como una ocasión propicia para mejorar los índices de equidad de las contiendas electorales”.

En 2014, en la inauguración del XXV Congreso Nacional y V Congreso Internacional de Estudios Electorales, citando la exposición de motivos del proyecto, manifesté:

La propuesta persigue dos objetivos:

- a) que las agrupaciones políticas puedan contar oportunamente con los recursos necesarios para enfrentar la campaña, sin incrementar con ello su dependencia respecto de los grandes contribuyentes privados ni tampoco el monto de la contribución estatal, y b) disminuir los costos asociados a esas campañas.

Esta filosofía no solo armoniza con sentidas demandas de la sociedad costarricense, sino que representa una manera de dar respuesta al imperativo establecido hace más de una década en la Carta Democrática

---

refieren específicamente al financiamiento estatal para la participación política de la mujer, si tendrían incidencia directa en la materia.

Interamericana que, en su artículo quinto, señala que el fortalecimiento de los partidos es prioritario para la democracia y agrega: “Se deberá prestar atención especial a la problemática derivada de los altos costos de las campañas electorales y al establecimiento de un régimen equilibrado y transparente de financiación de sus actividades”.

Por lo anterior se busca mejorar el régimen del financiamiento partidario, al ampliar la cobertura de éste para las elecciones municipales; robustecer el sistema de financiamiento anticipado de las elecciones nacionales y municipales, permitiendo a los partidos utilizar, antes de las votaciones, hasta un cincuenta por ciento (50%) del monto que se determine como contribución estatal, y garantizar que el transporte público de los electores sea gratuito, a cargo de los concesionarios.

De la misma manera, se pretenden mejorar las condiciones de equidad en la contienda, pues introduce las denominadas franjas electorales, con la finalidad de “(...) profundizar el debate democrático entre las diferentes opciones políticas, con lo cual se generaría una mayor equidad en la contienda, un abaratamiento de las campañas electorales y una reducción significativa de los gastos partidarios en radio y televisión. Las franjas se basan en la premisa jurídica según la cual el espectro electromagnético pertenece a todos los costarricenses, por lo cual sus concesionarios deben contribuir a la democracia otorgando a los partidos espacios gratuitos para fomentar el debate preelectoral, con los benéficos efectos que ello conlleva según se aprecia de la exitosa experiencia en países como México, Chile, Brasil y Argentina”. (Zamora, 2014, p. 12).

Hacia el cierre de mi exposición señale:

Debo reconocer que aún no hemos obtenido resultados ya que, por una parte, el proyecto en cuestión no fue aprobado en la legislatura de ese año, y en virtud del cambio de las autoridades legislativas, en mayo de 2014, se está actualmente a la espera de la conformación de la Comisión especializada en materia de reforma política, para retomarlo. Por otra, el tema es polémico, ha generado inquietudes y, en algunos casos oposición, desde diversos grupos de la sociedad. (Zamora, 2014, p. 12).

A la fecha de cierre de esta edición, este proyecto reporta una moción por la que se solicita la ampliación del plazo cuatrienal, que no ha sido objeto de conocimiento ni, por tanto, de votación legislativa. Cabe destacar que la Misión de la Organización de Estados Americanos (OEA), que observó las

elecciones presidenciales y legislativas de Costa Rica en 2014, felicitó al país por su solvencia en la administración del proceso electoral y por la atención oportuna que, de los conflictos, hizo la justicia electoral (OEA, 2014). Sin embargo, también emitió importantes observaciones y recomendaciones en punto a la equidad en la contienda.

Así, el organismo hemisférico señaló que, en la fase de campaña, debe darse una revisión integral en cuanto a las oportunidades con las que cuentan las agrupaciones políticas para competir en un marco de igualdad. En ese sentido, sugirió la introducción de metodologías especializadas como las franjas electorales (para un acceso equitativo a medios), así como una reingeniería del modelo de reembolso y financiamiento adelantado sobre la base de un incremento del monto por distribuir entre los partidos contendientes y, además, la implementación de reglas que no obliguen a la rendición de garantías líquidas para el aseguramiento de esas sumas anticipadas.

La cuestión fue abordada por la OEA, nuevamente, en el marco de la Misión de Observación Electoral de las Elecciones Nacionales de 2018, en donde reitera lo que venimos analizando, acredita estar al tanto de las diferentes propuestas legislativas sobre la materia y recomienda al Estado facilitarles a los partidos políticos el acceso al financiamiento público.

En ese sentido, la instancia interamericana manifestó, en su informe parcial de observación de la primera ronda celebrada en febrero de ese año, cuanto sigue:

Las Misiones de Observación Electoral desplegadas en Costa Rica en los últimos años vienen observando los desafíos que presenta para los partidos políticos el sistema de financiamiento de campañas. La MOE saluda que se hayan introducido propuestas en la Asamblea Legislativa para debatir sobre este tema e insta a las partes a que retomen las deliberaciones para avanzar y consensuar un modelo que permita a los partidos acceder en tiempo y forma a recursos para sus campañas.

Varios partidos políticos trasladaron a la Misión las dificultades que tuvieron para acceder al anticipo de la contribución estatal, lo que les obliga a depender de recursos privados para financiar su campaña y, en ocasiones, endeudarse con las entidades bancarias. Para romper con esta dependencia y favorecer las condiciones de equidad en la competencia, la Misión recomienda facilitar el acceso al financiamiento público y considerar una franja electoral gratuita en radio y televisión. (OEA, 2018).

## 7.5 Financiamiento municipal (expediente legislativo n.º 19.507)

Este proyecto de ley procura incorporar, en la normativa electoral, acciones específicas a fin de que las agrupaciones políticas puedan contar con recursos para enfrentar las elecciones municipales mejorando, al mismo tiempo, los niveles de equidad en la contienda. Para el cumplimiento de tales fines, se propone:

- a. establecer, como deber del fiscal partidario, la vigilancia del manejo de los recursos de la agrupación;
- b. autorizar el financiamiento anticipado para los comicios municipales;
- c. viabilizar la publicación de estados auditados de las finanzas partidarias y de la lista de donantes en el sitio web institucional, como medio para cumplir con la obligación prevista en el actual artículo 135 del Código Electoral; y,
- d. crear un incentivo fiscal para quienes realicen donaciones a los partidos políticos.

Tal propuesta contó con el aval del Tribunal, en tanto recogía varios de los puntos que, desde el año 2013, había sugerido a la Asamblea Legislativa en el proyecto n.º 18.739. En efecto, la búsqueda de la equidad en las contiendas y el dotar oportunamente a las agrupaciones políticas de recursos en las fases del proceso comicial donde más son necesarios (durante el período de campaña), fueron dos de los derroteros que justificaron la presentación, por la autoridad electoral, de ese proyecto.

Así, la iniciativa en comentario, indicó el TSE, supone claras intenciones en favor de la profundización democrática, pues no solo está asentada en una filosofía de que el gobierno local importa, sino que también apuesta por competencias más justas a partir de un piso común para visibilizar a todas las fuerzas políticas que aspiran al poder. (TSE, acta de sesión n.º 38-2015, art. 6, inc. D).

Al cierre de esta edición, este proyecto se ubicaba en el puesto número 22 para discusión en el plenario legislativo, en primer debate.

## 7.6 Reforma constitucional al artículo 96

Justamente por lo dicho hasta aquí, toma mayor importancia la referencia a esta propuesta legislativa que, en su exposición de motivos, señala:

A pesar de estos avances, los informes del Programa del Estado de la Nación de los últimos años vienen señalando que el actual modelo de financiamiento político es una de las principales debilidades de nuestro sistema democrático dado que profundiza la desigualdad entre los partidos participantes (Programa Estado de la Nación, 2015; Programa Estado de la Nación, 2014). La reforma del Código Electoral de 2009 introdujo algunos cambios importantes, pero los proponentes de esta iniciativa consideran necesaria una reforma constitucional. El objetivo de esta es consolidar los logros obtenidos y adicionar otros rubros importantes.

La pretendida reforma introduce tres cambios en el citado artículo 96. El primero reduce de 0,19% a 0,11% el porcentaje máximo del Producto Interno Bruto (PIB) que estaría destinado a los procesos electorales. El segundo agrega los gastos para la operación permanente a la lista de gastos que pueden ser sufragados con la contribución estatal. El tercer cambio introduce el sistema de “Valor por voto” como criterio para recibir los fondos de la contribución estatal. (Asamblea Legislativa, 2016, expediente legislativo n.º 20.117).

El Tribunal, en calidad de órgano especializado, incluido su personal técnico y, a pedido de ese órgano legislativo, revisó las propuestas iniciales de reforma. Sin perjuicio de que introducían cambios que proponían un mejor y más rápido acceso a los reembolsos de los dineros de campaña y a los rubros permanentes de organización y de capacitación de los partidos políticos, también advirtió que su redacción presentaba riesgos importantes para la preservación de algunos principios constitucionales como el de equidad en la contienda, el de comprobación previa del gasto y el de transparencia en el uso de los dineros públicos.

Se consideró, en su momento, que el texto que de seguido se consigna, atendía las observaciones del TSE, al proponer:

ARTÍCULO 1. Modifíquense el artículo 96 de la Constitución Política para que en adelante se lea de la siguiente manera:

Artículo 96.- El Estado no podrá deducir nada de las remuneraciones de los servidores públicos para el pago de deudas políticas. El Estado contribuirá a sufragar los gastos de los partidos políticos, de acuerdo con las siguientes disposiciones:

1) La contribución será del cero coma once por ciento (0,11%) del producto interno bruto del año tras anterior a la celebración de la elección para Presidente, Vicepresidentes de la República y Diputados a la Asamblea Legislativa. La ley determinará en qué casos podrá acordarse una reducción de dicho porcentaje. Este porcentaje se destinará a cubrir, mediante financiamiento directo e indirecto, los gastos que genere la participación de los partidos políticos en los procesos electorales nacionales y municipales, en la proporción que determine la ley, así como a satisfacer sus necesidades de capacitación, organización política y operación permanente. Concluido el respectivo proceso electoral y determinado el monto que corresponda a cada partido político a título de financiamiento directo, el Tribunal Supremo de Elecciones les entregará lo correspondiente a capacitación, organización política y operación permanente. Cada partido político fijará los porcentajes correspondientes a estos rubros.

2) Tendrán derecho al financiamiento directo los partidos políticos que participaren en los procesos electorales nacionales y alcancen al menos un cuatro por ciento (4%) de los sufragios válidamente emitidos a escala nacional o los inscritos a escala provincial, que obtuvieren como mínimo ese porcentaje en la provincia o eligieren, por lo menos, un Diputado. En los procesos municipales, tendrán derecho a este financiamiento las agrupaciones políticas que alcancen el indicado porcentaje de los sufragios válidamente emitidos en el cantón respectivo o elijan al menos un regidor.

3) El financiamiento directo se distribuirá entre los partidos políticos con derecho a este, en proporción a los sufragios válidamente emitidos en su favor. Para ello, el valor por voto individual se fijará dividiendo el monto total previsto para este rubro entre el resultado de la suma de los votos válidos emitidos -en la respectiva elección- para aquellas agrupaciones que cumplan con los requisitos de acceso señalados. La ley precisará los procedimientos para la fiscalización, auditoría y control del origen y uso de todos los recursos de las agrupaciones políticas; así como los procedimientos para la asignación de dichos recursos, los cuales deberán respetar los principios de transparencia y rendición de cuentas. Además, dispondrá las sanciones que correspondan por su incumplimiento.

4) Previo otorgamiento de las cauciones correspondientes, los partidos políticos tendrán derecho a que se les adelante parte del financiamiento directo, según lo determine la ley. El financiamiento indirecto será

administrado por el Tribunal Supremo de Elecciones bajo el principio de equidad a favor de los partidos políticos. La ley establecerá el porcentaje del total de los recursos de la contribución estatal que corresponderá al financiamiento indirecto y también especificará y regulará los distintos tipos de financiamiento indirecto disponibles.

5) Las contribuciones privadas a los partidos políticos estarán sometidas al principio de publicidad y se regularán por ley. La ley que establezca los procedimientos, medios de control y las demás regulaciones para la aplicación de este artículo, requerirá, para su aprobación y reforma, el voto de dos tercios del total de los miembros de la Asamblea Legislativa. (Asamblea Legislativa, 2016, expediente legislativo n.º 20.117).

Actualmente el proyecto se ubica en el lugar 39, en el Plenario, para una primera lectura de reformas constitucionales.



## **CAPÍTULO VIII**

# **LA REPRESENTACIÓN POLÍTICA ELECTORAL DE LAS MUJERES EN CIFRAS**



## **CAPÍTULO VIII. LA REPRESENTACIÓN POLÍTICA ELECTORAL DE LAS MUJERES EN CIFRAS**

En este capítulo se presentan los resultados cuantitativos derivados del desarrollo legal descrito en los capítulos anteriores. Sin lugar a dudas las cifras son elocuentes y evidencian importantes avances en la representación política femenina. Veamos caso por caso, según el sistema de elección de cada cargo.

### **8.1 Nóminas de elección por el sistema representativo**

#### **8.1.1 Diputaciones**

De 1953, primera elección nacional a partir de la nueva Constitución Política de 1949, a 1994 pasamos de 3 (6,7%) a 9 (15,8%) mujeres diputadas: las cifras oscilan entre cada elección.

A partir de la introducción de la cuota del 40% por género (1996-1998), las mujeres aumentaron de 9 a 11 (19,3%). Debido a que la cuota no operó según lo esperado, el TSE, en la histórica sentencia n.º 1863-99, precisó que ese 40% de mujeres debía ser colocado en puestos elegibles, de acuerdo con el criterio histórico de cada partido político. Así, con la misma norma, la interpretación hizo que las mujeres diputadas aumentaran del 19,3% (19) al 38,6% (22) entre 2002 y 2010.

Con la introducción del principio de paridad y el mecanismo de alternancia, la elección nacional de 2014 tampoco produjo los resultados buscados: las diputadas bajaron de 22 a 19 (33,3%) y, a partir de la sentencia del TSE n.º 3603-E8-2016, tomando en cuenta la sentencia n.º 16075-15 de 2015 de la Sala Constitucional, en 2018 aumentaron de 19 a 26 (45,6%).

En las cifras para los cargos de diputadas podemos observar la gran diferencia de resultados entre la elección nacional de febrero de 1998 y la de 2002. Esto se debió a lo resuelto por el TSE (resolución n.º 1863-1999), respecto de la aplicación del criterio de puesto elegible, con la misma normativa de cuota, en

la elección de 2002. Como resultado, el porcentaje de mujeres electas pasó de 19,3% a 35,1%. Los datos referidos se ilustran en la tabla 6.

Tabla 6

*Diputaciones electas por sexo, según año de elección, 1953-2018*

Año	Total	Hombre		Mujeres	
		Absoluto	%	Absoluto	%
1953	45	42	93,3	3	6,7
1958	57	55	96,5	2	3,5
1962	57	56	98,2	1	1,8
1966	57	54	94,7	3	5,3
1970	57	53	93,0	4	7,0
1974	57	53	93,0	4	7,0
1978	57	52	91,2	5	8,8
1982	57	53	93,0	4	7,0
1986	57	50	87,7	7	12,3
1990	57	50	87,7	7	12,3
1994	57	48	84,2	9	15,8
1998	57	46	80,7	11	19,3
2002	57	37	64,9	20	35,1
2006	57	35	61,4	22	38,6
2010	57	35	61,4	22	38,6
2014	57	38	66,7	19	33,3
2018	57	31	54,4	26	45,6

*Nota:* Elaborado con base en Cómputo de votos y declaratorias de elección 1953, 1958, 1962, 1966, 1970, 1974, 1978, 1982, 1986, 1990, 1994, 1998, 2002, 2006, 2010, 2014 y 2018, Tribunal Supremo de Elecciones.

### 8.1.2 Regidurías

La tabla 7 presenta los datos referidos a la elección de regidurías para el periodo 1986-2016. Cabe indicar que, de acuerdo con información del Observatorio de Equidad de Género de la CEPAL para 2017, el promedio de regidoras para América Latina es de un 28,8%, donde Costa Rica ostenta el segundo lugar regional, con el 45,6%, únicamente por debajo de Bolivia que ocupa el primer

lugar con un 51,1% (Observatorio de Igualdad de Género de América Latina y el Caribe, 2017).

El efecto de la aplicación del criterio jurisprudencial del TSE sobre puesto elegible se aprecia también en la elección de regidoras. Pues igualmente existe una diferencia entre los resultados obtenidos en las elecciones nacionales de febrero de 1998 (cuando se elegían junto con los demás cargos de elección popular) y las municipales de diciembre de 2002 (cuando se separan las elecciones municipales de las nacionales).

Tabla 7

*Regidurías electas por año de elección, según sexo, 1998 - 2016*

Año	Total	Hombres	%	Mujeres	%
1998	1142	730	63,9	412	36,1
2002	1002	500	49,9	502	50,1
2006	1006	569	56,6	437	43,4
2010	990	566	57,2	424	42,8
2016	1010	549	54,4	461	45,6

*Nota:* Elaborado con base en Cómputo de votos y declaratorias de elección 1998, 2002, 2006, 2010, y 2016, Tribunal Supremo de Elecciones, 2018a.

Sin embargo, si desglosamos estos datos entre regidoras propietarias y suplentes, detectamos importantes variaciones, pues bajo el régimen de cuota y puesto elegible, en la elección municipal de 2002 se eligió un 46,3% de regidoras propietarias y en la de 2006, un 40,8%, mientras que en la de 2010, ya con el régimen de paridad y alternancia, la cifra bajó a un 38,6%, porcentaje que nuevamente se eleva a un 40,4% según se observa en la tabla 8.

Tabla 8

*Regidoras electas, propietarias y suplentes, 1998-2016 en porcentajes*

Cargo	Año de elección				
	1998	2002	2006	2010	2016
Regidora					
Propietaria	33,8	46,3	40,8	38,6	40,4
Suplente	38,4	53,9	76,3	72,9	63,7
Total	36,1	50,1	43,4	42,8	45,6

*Nota:* Cómputo de votos y declaratorias de elección 1998, 2002, 2006, 2010, y 2016, Tribunal Supremo de Elecciones, 2018a.

### 8.1.3 Concejalías

Los resultados que se muestran en la tabla 9 son también favorables para las mujeres concejales, pues, en la elección municipal de 2002 obtuvieron un 47,4%; en 2006 un 48,9%; y en 2010 un 48,6%, cifra que se repite en 2016.

Tabla 9

*Costa Rica. Concejalías electas por año de elección, según sexo, 2002-2016*

Año	Total	Hombres	%	Mujeres	%
2002	3530	1857	52,6	1673	47,4
2006	3692	1886	51,1	1806	48,9
2010	3726	1917	51,4	1809	48,6
2016	3800	1952	51,4	1848	48,6

*Nota:* Cómputo de votos y declaratorias de elección 1998, 2002, 2006, 2010, y 2016, Tribunal Supremo de Elecciones, 2018a.

En el caso de las concejalas de distrito, nuevamente desglosadas las cifras entre propietarias y suplentes, vemos que, de 2002 a 2006, con régimen de cuota y puesto elegible, en la elección municipal de 2002 se eligió un 47,8% de

propietarias y en la de 2006 un 46,7%, mientras que, con régimen de paridad y alternancia, en la elección de 2010 el porcentaje fue de un 48,2%, y en la de 2016 de un 48,1%, según se muestra en la tabla 10.

Cifras similares se observan para las concejales municipales de distrito propietarias que, con régimen de cuota en puesto elegible, en la elección municipal de 2002 obtuvieron un 40,6%; porcentaje que se repite en la elección de 2006, pero aumenta a un 43,8% en las elecciones de 2010 y a un 50% en las de 2016, ambas bajo el régimen de paridad y alternancia.

Tabla 10

*Concejales de distrito y concejales municipales de distrito electas, por año de elección, en porcentajes<sup>41</sup>*

Cargo	Año			
	2002	2006	2010	2016
Concejala de distrito				
Propietaria	47,8	46,7	48,2	48,1
Suplente	46,8	51,3	49,2	49,2
Total	47,3	49,0	48,7	48,7
Concejala municipal de distrito				
Propietaria	40,6	40,6	43,8	43,8
Suplente	62,1	50,0	40,6	50,0
Total	50,8	45,3	42,2	46,9

Nota: Tribunal Supremo de Elecciones, 2018d.

## 8.2 Nóminas de elección por el sistema mayoritario

En estos cargos persiste una brecha en cuanto al número de mujeres: presidencia y vicepresidencias, alcaldía y vicealcaldías primeras, sindicalías e intendencias y viceintendencias municipales.

<sup>41</sup> Estos cargos se eligen a partir de las elecciones municipales de 2002.

### 8.2.1 Presidencia y vicepresidencias

En 2010 se elige, por primera vez en el país, una mujer presidenta, Laura Chinchilla Miranda. Si bien esto significó un notable avance, no refleja aún una tendencia partidaria de postular mujeres para la presidencia de la República, pues, desde entonces, solamente en el 2018 un partido político postuló a una mujer para optar por ese cargo (Stephanie Campos, del Partido Renovación Costarricense).

En el caso de las vicepresidencias, se eligió a una mujer como primera vicepresidenta en 1998, 2002, 2014 y 2018<sup>42</sup>, como segunda vicepresidenta en 1986, 1994 y en 2006. En 1998 ambas vicepresidentas 1.<sup>a</sup> y 2.<sup>a</sup> fueron mujeres.

### 8.2.2 Alcaldías, alcaldías suplentes y vicealcaldías

Estos cargos pasaron a ser de elección popular a partir de la reforma del Código Municipal de 1998 aplicada, por primera vez, en las elecciones municipales de diciembre de 2002, con la anotación de que, de 2002 a 2006, se trataba de la alcaldía y alcaldías primera y segunda suplentes, con régimen de cuota y puesto elegible y, desde 2010 a 2016, se eligen la alcaldía, vicealcaldía primera (cargo permanente) y vicealcaldía segunda (cargo suplente), como ya se explicó, bajo régimen de paridad y alternancia.

Según los resultados municipales de 2002, 2006, 2010 y 2016, la presencia femenina en las alcaldías sigue siendo deficitaria: de un total de 81 alcaldías, las mujeres obtuvieron 7 en la elección municipal de diciembre de 2002 y 12 en la de febrero de 2016. En cuanto a vicealcaldesas primeras, la cifra se invierte, pues allí localizamos 74 mujeres y 7 hombres en 2002 y 69 mujeres y 12 hombres en 2016.

Los resultados de las elecciones de alcaldías y vicealcaldías se muestran en la tabla 11.

---

<sup>42</sup> En estas elecciones resultó electa Epsy Campbell, quien además se constituye en la primera mujer afrodescendiente en ocupar la vicepresidencia de la República en Latinoamérica.

Tabla 11

*Alcaldesas y vicealcaldesas electas por año de elección en cifras absolutas*

Cargo	Año			
	2002	2006	2010	2016
Alcaldesa	7	9	10	12
Vicealcaldesa primera	*na	*na	71	69
Vicealcaldesa segunda	*na	*na	14	18
Alcaldesa suplente	85	84	*na	*na
Total	92	93	95	99

*Nota:* Cómputo de votos y declaratorias de elección 1998, 2002, 2006, 2010, y 2016, Tribunal Supremo de Elecciones, 2018a.

\*na: no aplica.

### 8.2.3 Intendencias y viceintendencias

Un comportamiento similar al que se presenta con las alcaldías y vicealcaldías primeras se observa en las intendencias (8) y viceintendencias (8), pues en el caso de las intendencias en las elecciones municipales de 2002, 2006 y 2010, las mujeres obtuvieron un 25%; mientras que alcanzaron un 37,5% en 2016. Las viceintendentas, *contrario sensu*, obtuvieron un 75% en 2010 y un 62,5% en 2016.

Tabla 12

*Intendentas y viceintendentas electas por año de elección en cifras absolutas*

Cargo	Año			
	2002	2006	2010	2016
Intendenta	2	2	2	3
Viceintendenta	*na	*na	6	5

*Nota:* Cómputo de votos y declaratorias de elección 1998, 2002, 2006, 2010, y 2016, Tribunal Supremo de Elecciones, 2018a.

\*na: para los años de 2002 y 2006 no existían los puestos de viceintendencias.

## 8.2.4 Sindicalías

La situación, en estos cargos, es peculiar, pues, aun siendo electos por el sistema mayoritario, la escogencia de mujeres, ya con cuota o con paridad, se ha mantenido entre un 51,7% (2002) y un 49,9% (2016).

Tabla 13

*Sindicalías electas por año de elección, según sexo, 1998-2016*

Año	Total	Hombres	%	Mujeres	%
1998	883	438	49,6	445	50,4
2002	899	434	48,3	465	51,7
2006	924	445	48,2	479	51,8
2010	927	466	50,3	461	49,7
2016	951	476	50,1	475	49,9

*Nota:* Cómputo de votos y declaratorias de elección 1998, 2002, 2006, 2010, y 2016, Tribunal Supremo de Elecciones, 2018a.

Sin embargo, si únicamente desglosamos el cargo entre mujeres propietarias y suplentes, se reproduce la subrepresentación femenina en ellos, según la tabla 14.

Tabla 14

*Síndicas propietarias y suplentes electas 1998-2016*

Cargo	Año de elección*									
	1998	%	2002	%	2006	%	2010	%	2016	%
Síndicas	138	31,1	132	29,1	132	28,1	128	27,2	173	36,3
Suplentes	307	69,9	333	74,7	347	76,3	333	72,9	302	63,7

*Nota:* Cómputo de votos y declaratorias de elección 1998, 2002, 2006, 2010, y 2016, Tribunal Supremo de Elecciones, 2018a.

\*Para el año de 2014 no se realizó elección municipal.

### 8.3 Valoración del Índice de fortaleza de la cuota (Ifc)

Con el objetivo de valorar, a nivel comparado, lo que representan las cifras citadas, nos referiremos al Índice de fortaleza de la cuota (Ifc). Esta es una herramienta que fue desarrollada en 2016, por las expertas Flavia Freidenberg y Mariana Caminotti, con el objetivo de analizar el diseño de las cuotas de género en Argentina y México. El Ifc fue construido a partir de las siguientes 5 variables:

1. El tamaño (esto es, el porcentaje de mujeres que se exige nominar entre los candidatos).
2. El mandato de posición (es decir, la exigencia de ubicar a las mujeres en candidaturas efectivas y no sólo simbólicas).
3. Los mecanismos que penalizan el incumplimiento de las cuotas (que pueden consistir en multas, amonestaciones, no oficialización de listas, pérdida del registro del partido, no acceso a financiamiento, entre otros).
4. El alcance de la cuota (a saber, si la misma se aplica solo a las candidaturas propietarias o también a las suplencias, lo que se denomina “fórmula completa”).
5. Las “válvulas de escape” de las cuotas (que consisten en la previsión de situaciones donde se autoriza a no aplicarlas, como, por ejemplo, cuando se realizan elecciones primarias). (Caminotti y Freidenberg, 2016, pp. 128-129).

El índice en mención fue también diseñado de acuerdo con la regla de agregación aditiva, en donde 0 representa la menor fortaleza del diseño de cuota y 5 la mayor fortaleza. En otras palabras: 0 refleja la opción que perjudica la elección de mujeres, mientras que los valores de 1 a 5 favorecen las posibilidades de las mujeres de acceder a los cargos legislativos.

Así, manifiestan las autoras que: “el Ifc es alto cuando se da un porcentaje elevado de cuota, y existe un mandato de posición fuerte; las penalizaciones son también fuertes; el alcance es amplio, es decir, la cuota se aplica a la fórmula completa y no hay posibilidad de evadir la aplicación de la ley -ausencia de válvula de escape-”. Por otra parte, indican que el Ifc será bajo: “cuando el tamaño de la cuota es igual o menor a 30%; no se prevé mandato de posición; no existen penalizaciones por incumplir la ley; el alcance es restringido -la legislación solo abarca las candidaturas propietarias- y hay posibilidad de evadir la cuota porque existen válvulas de escape” (Freidenberg y Caminotti, 2016, p.128).

En cuanto a la presencia o no de condiciones para acreditar un sistema electoral inclusivo de las mujeres, Freidenberg y Lajas, considerando otras variables, construyen el Índice de Fortaleza del Diseño Electoral de Género: “IFDGE, que da cuenta de las diferencias existentes entre los casos de análisis (reforma/año)” (Freidenberg y Lajas, 2017, pp. 11-14). Al respecto agregan:

- i) una fórmula de representación proporcional versus de mayoría;
- ii) distritos grandes o medianos versus pequeños, y
- iii) listas cerradas y bloqueadas versus voto preferencial o listas abiertas.

El **Ifc**, aplicado a las reglas electorales de América Latina, y una vez ordenados los países según el valor del IFDGE, señala que Costa Rica, al lado de México, Bolivia y Ecuador son los diseños más fuertes de todos los evaluados. Esta valoración, sin duda alguna, es reflejo de la evolución normativa y jurisprudencial que se ha venido analizando en esta obra y que se evidencia en las cifras referidas.

## 8.4 Balance y desafíos

Los datos aportados, desglosados por cargo, muestran la evolución y el avance de la representación político-electoral femenina en Costa Rica y, desde el punto de vista jurídico: políticas legislativas y jurisdiccionales, podemos afirmar que en el país están dadas las condiciones para un ejercicio efectivo, en ese campo, de los derechos de las mujeres.

Retomando algunos de los criterios sistematizados por Bareiro y Torres (2009), verificamos la presencia de un Estado de derecho, cuyas normas son favorables a la mujer que, además, forman parte del diseño electoral: principio de paridad (en fórmula completa); mecanismo de alternancia; sanción efectiva ante su incumplimiento; listas cerradas y bloqueadas y una jurisdicción electoral independiente, activa y comprometida con los derechos político-electorales de las mujeres.

Estas condiciones, que se concretan en un diseño institucional fuerte, se corroboran con el resultado de la medición del Índice de fortaleza de la cuota que, como se ha indicado, coloca a nuestro país entre los mejor evaluados de la región.

Ahora bien, el fructífero camino recorrido, desde 1988 hasta la fecha, no significa que aún no haya importantes retos por enfrentar, para que la sociedad costarricense pueda alcanzar una cultura en la cual, la igualdad de la mujer, sea un valor social universalmente aceptado (Bareiro, 2017).

De forma puntual, y en consonancia con lo abordado a lo largo de esta publicación, podemos indicar los siguientes pendientes:

- La definición sobre la paridad horizontal en los cargos de elección popular en el nivel municipal, tema complejo y delicado en virtud de los principios y normas electorales en juego.
- La regulación, prevención, atención y eventual sanción de casos sobre violencia político-electoral contra las mujeres, tanto en el nivel de la justicia intrapartidaria como estatal.
- El mejoramiento y ampliación del régimen jurídico de acceso al financiamiento estatal para las agrupaciones partidarias, a fin de facilitar su trabajo político-electoral y, en especial, el de las mujeres.
- Garantizar condiciones políticas y jurídicas óptimas para que las mujeres puedan ejercer plenamente el mandato popular para el cual han sido elegidas.

En suma, continúa vigente lo que en 1954 expresara la líder feminista costarricense, Ángela Acuña Braun, al señalar:

*(...) la mujer, al obtener que la Constitución de un país haya incorporado en sus artículos el derecho al sufragio, no debe pensar que todo está al alcance de su mano: conquistado ese derecho es cuando empieza, en realidad, su labor efectiva en la conquista por la aplicación de principios jurídico-políticos que la beneficien o puedan beneficiarla en el futuro<sup>43</sup>.*

---

<sup>43</sup> Recuperado de [www.nacion.com/archivo/del-sufragio-femenino-a-la-paridad/UKC32SRADNFHNNMQLSOUYFEQQ/story](http://www.nacion.com/archivo/del-sufragio-femenino-a-la-paridad/UKC32SRADNFHNNMQLSOUYFEQQ/story)





## **ANEXOS**



## Anexos

Tabla A1

*Mujeres electas en puestos de elección popular por año de elección, según tipo de candidatura y cargo, 1986-2018*

Tipo de Candidatura y cargo	1986	1990	1994	1998	2002	2006	2010	2014	2016	2018
Presidenta	-	-	-	-	-	-	1	-	'na	-
Vicepresidentas	1	-	1	2	1	1	-	1	'na	1
1.º Vicepresidenta	-	-	-	1	1	-	-	1	'na	1
2.º Vicepresidenta	1	-	1	1	-	1	-	-	'na	-
Diputada	7	7	9	11	20	22	22	19	'na	26
Regidora	114	148	199	412	502	437	424	'na	461	'na
Propietaria	24	63	79	193	232	205	191	'na	204	'na
Suplente	90	85	120	219	270	232	233	'na	257	'na
Síndica	88	117	183	445	465	479	461	'na	475	'na
Propietaria	34	53	78	138	132	132	128	'na	173	'na
Suplente	54	64	105	307	333	347	333	'na	302	'na
Alcaldesas o Vicealcaldesas	-	-	-	-	92	93	95	'na	99	'na
Alcaldesa	-	-	-	-	7	9	10	'na	12	'na
Vicealcaldesa Primera	'na	'na	'na	'na	'na	'na	71	'na	69	'na
Vicealcaldesa Segunda	'na	'na	'na	'na	'na	'na	14	'na	18	'na
Alcaldesa Suplente	-	-	-	-	85	84	'na	'na	'na	'na
Concejala de Distrito	-	-	-	-	1642	1777	1782	'na	1818	'na
Propietaria	-	-	-	-	839	861	894	'na	940	'na
Suplente	-	-	-	-	803	916	888	'na	878	'na
Concejala Municipal de Distrito	-	-	-	-	31	29	27	'na	30	'na
Propietaria	-	-	-	-	13	13	14	'na	14	'na
Suplente	-	-	-	-	18	16	13	'na	16	'na
Intendenta	-	-	-	-	2	2	2	'na	3	'na

*Nota:* Cómputo de votos y declaratorias de elección 1986, 1990, 1994, 1998, 2002, 2006, 2010, 2016 y 2018. Tribunal Supremo de Elecciones, 2018a.

Tabla A2

*Porcentaje de mujeres electas en puestos de elección popular por año de elección, según tipo de candidatura y cargo, 1986-2018*

Tipo de Candidatura y cargo	1986	1990	1994	1998	2002	2006	2010	2014	2016	2018
Presidenta	-	-	-	-	-	-	100,0	-	*na	-
Vicepresidentas	50,0	-	50,0	100,0	50,0	50,0	-	50,0	*na	100,0
Diputada	12,3	12,3	15,8	19,3	35,1	38,6	38,6	33,3	*na	45,6
Regidora	13,1	14,1	18,3	36,1	50,1	43,4	42,8	*na	45,6	*na
Propietaria	5,5	12,0	14,5	33,8	46,3	40,8	38,6	*na	40,4	*na
Suplente	20,6	16,2	22,0	38,4	53,9	46,1	47,1	*na	50,9	*na
Síndica	10,5	13,8	21,4	50,4	51,7	51,8	49,7	*na	49,9	*na
Propietaria	8,1	12,4	18,2	31,1	29,1	28,1	27,2	*na	36,3	*na
Suplente	12,9	15,1	24,5	69,9	74,7	76,3	72,9	*na	63,7	*na
Alcaldesas o Vicealcaldesas	*na	*na	*na	*na	37,9	38,4	39,4	*na	40,7	*na
Alcaldesa	*na	*na	*na	*na	8,6	11,1	12,3	*na	14,8	*na
Vicealcaldesa Primera	*na	*na	*na	*na	na	na	87,7	*na	85,2	*na
Vicealcaldesa Segunda	*na	*na	*na	*na	na	na	17,7	*na	22,2	*na
Alcaldesa Suplente	*na	*na	*na	*na	52,5	52,2	na	*na	na	*na
Concejala de Distrito	*na	*na	*na	*na	47,3	49,0	48,7	*na	48,7	*na
Propietaria	*na	*na	*na	*na	47,8	46,7	48,2	*na	48,1	*na
Suplente	*na	*na	*na	*na	46,8	51,3	49,2	*na	49,2	*na
Concejala Municipal de Distrito	*na	*na	*na	*na	50,8	45,3	42,2	*na	46,9	*na
Propietaria	*na	*na	*na	*na	40,6	40,6	43,8	*na	43,8	*na
Suplente	*na	*na	*na	*na	62,1	50,0	40,6	*na	50,0	*na
Intendenta	*na	*na	*na	*na	25,0	25,0	25,0	*na	37,5	*na

*Nota:* Cómputo de votos y declaratorias de elección 1986, 1990, 1994, 1998, 2002, 2006, 2010, 2016 y 2018. Tribunal Supremo de Elecciones, 2018a.

\*na: no aplica.

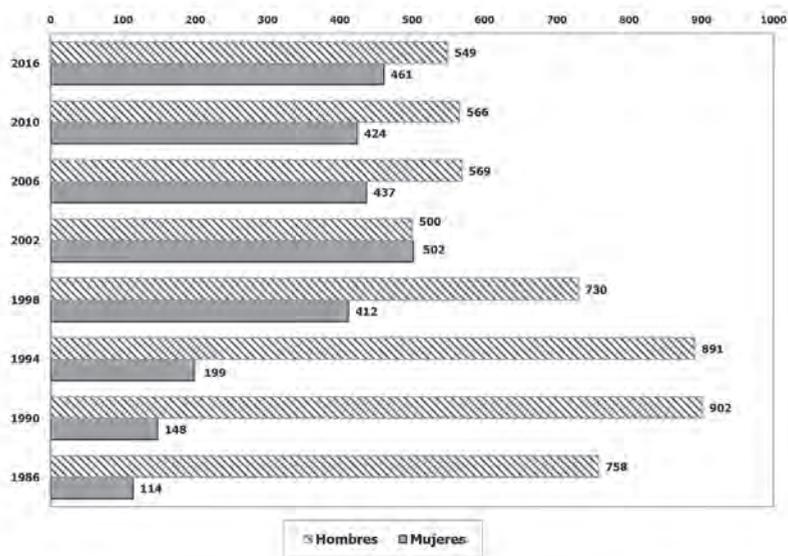


Figura A1. Regidurías electas, por sexo, 1986-2016. Tribunal Supremo de Elecciones, 2018a.

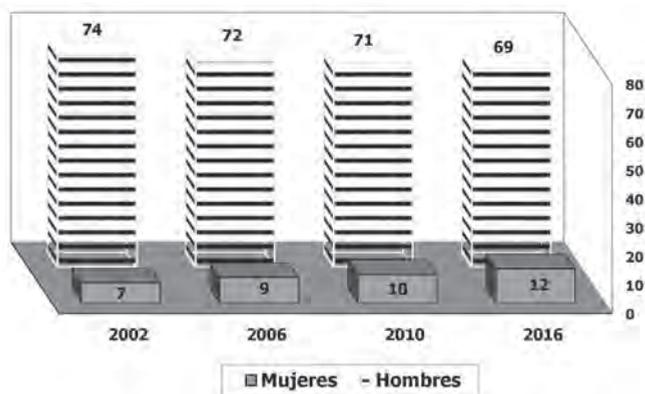


Figura A2. Alcaldías electas, por sexo, 2002-2016. Tribunal Supremo de Elecciones, 2018a.

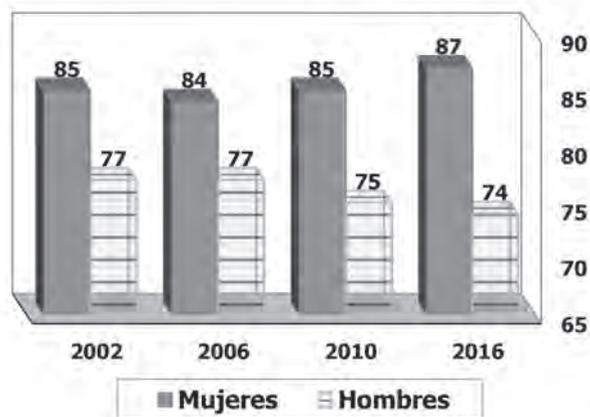


Figura A3. Vicealcaldías electas, por sexo, 2002-2016. Tribunal Supremo de Elecciones, 2018a.

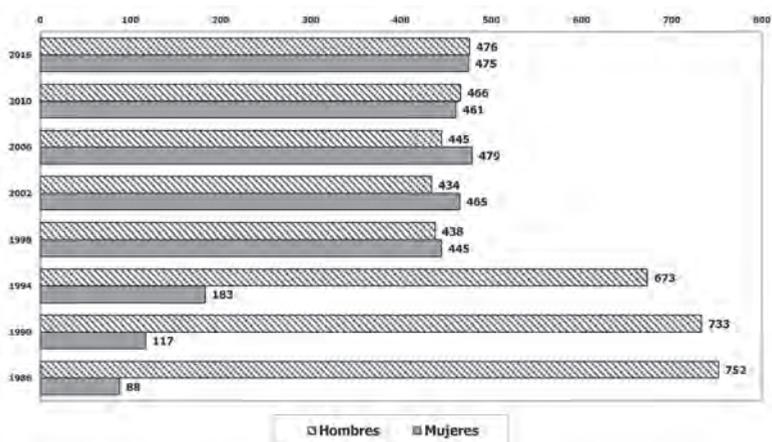


Figura A4. Sindicalías electas, por sexo, 1986-2016. Tribunal Supremo de Elecciones, 2018a.

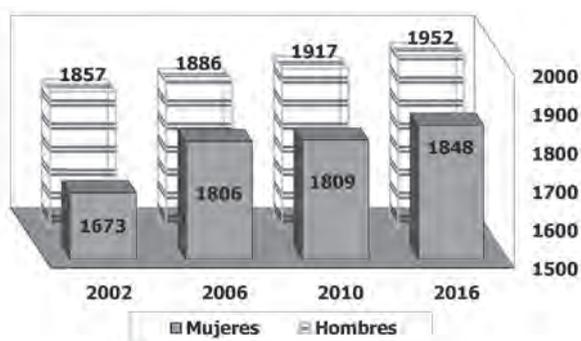


Figura A5. Concejalías electas, por sexo, 2002-2016. Tribunal Supremo de Elecciones, 2018a.

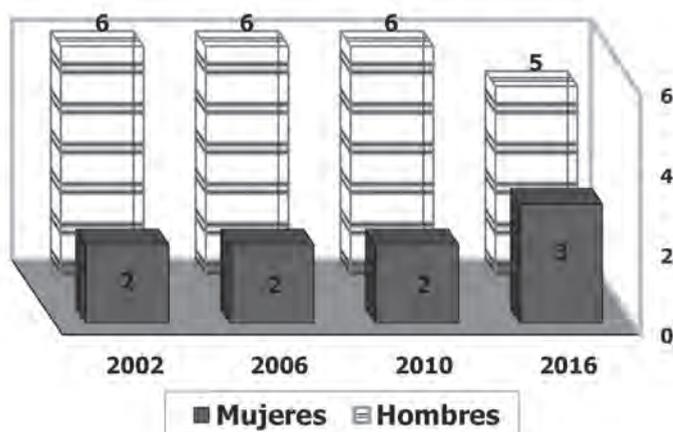


Figura A6. Costa Rica: Intendencias electas, por sexo, 2002-2016. Tribunal Supremo de Elecciones, 2018a.



Figura A7. Costa Rica: Viceintendencias electas, por sexo, 2010-2016. Tribunal Supremo de Elecciones, 2018a.



## **REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS**



## Referencias bibliográficas

- Asamblea Legislativa de Costa Rica. (1988). Expediente n.º 10605, Proyecto de ley de Igualdad Real de la Mujer.
- Asamblea Legislativa de Costa Rica. (1992a). Expediente n.º 11.504, Proyecto reforma a varios artículos del Código Electoral.
- Asamblea Legislativa de Costa Rica. (1992b). Expediente n.º 11.618, Proyecto de ley reformas al Código Electoral para promover la participación de las mujeres en los procesos de elección popular.
- Asamblea Legislativa de Costa Rica (2001). Expediente no. 14.268, Proyecto Código Electoral.
- Asamblea Legislativa de Costa Rica. (2007a). Comisión Especial de Reformas Electorales y Partidos Políticos: actas de la sesión ordinaria n.º 28 del 12 de julio y extraordinaria n.º 30 del 19 de julio.
- Asamblea Legislativa de Costa Rica. (2007b). Reglamento de la Asamblea Legislativa, Acuerdo Legislativo n.º 399 de 29 de noviembre de 1961. Versión ordenada Acuerdo n.º 2883 de 9 de marzo de 1994 y actualizada el 20 de julio de 2007.
- Asamblea Legislativa de Costa Rica. (2008). Actas 18 y 20 de la Comisión de Reformas Electorales y Partidos Políticos. Expediente n.º 14.268.
- Asamblea Legislativa de Costa Rica. (2010). Expediente n.º 17.769, Comisión Especial de Reformas Electorales y Partidos Políticos, asunto procedimiento comisiones especiales para conocer proyectos de ley.
- Asamblea Legislativa de Costa Rica. (2013a). Expediente N.º 18.719, Proyecto de Ley Contra el Acoso y la Violencia Política Contra las Mujeres.

- Asamblea Legislativa de Costa Rica. (2013b). Expediente n.º 18.739, Proyecto de reforma, adición y derogatoria de varios artículos del Código Electoral, ley 8765 del 19 de agosto de 2009, relativos al financiamiento de los partidos políticos.
- Asamblea Legislativa de Costa Rica. (2013c). Expediente n.º 18.904, Proyecto de Ley: Reforma de varios artículos del Código Electoral para garantizar la paridad de género.
- Asamblea Legislativa de Costa Rica. (2013d). Expediente n.º 19.010, Pproyecto de: reforma del artículo 52 incisos ñ), o), p) y artículo 96 de la Ley 8765, Código Electoral, para una efectiva incorporación de la perspectiva de género en los partidos políticos.
- Asamblea Legislativa de Costa Rica. (2015). Expediente n.º 19.507, Proyecto Reforma y adición de varios artículos del Código Electoral, Ley 8765, de 19 de agosto de 2009, para el fortalecimiento del financiamiento estatal de los partidos políticos.
- Asamblea Legislativa de Costa Rica. (2016). Expediente n.º 20.117, Proyecto de reforma del artículo 96 de la Constitución Política de la República de Costa Rica sobre el financiamiento de los partidos políticos.
- Asamblea Legislativa de Costa Rica. (2017). Expediente n.º 20.308, Proyecto de Ley Contra el Acoso y/o Violencia Política Contra las Mujeres.
- Bareiro, L. (Marzo, 2017). *Financiamiento de la Política*. En BID, AECL, ASDI, NIMD, DFID, IDEA y PNUD. Seminario regional llevado a cabo en Tegucigalpa, Honduras.
- Bareiro, L. y Torres, I. (Editoras) (2009). *Igualdad para una democracia incluyente*. San José, C.R.: Instituto Interamericano de Derechos Humanos.
- Bolaños, A. (Ene.-Jun., 2006). Las cuotas de participación política de la mujer en Costa Rica: 1996-2005. *Revista Digital de Derecho Electoral*, (1), 1-17. Recuperado de <http://www.tse.go.cr/revista/art/1/bolanos.pdf>
- Bou, Z. (Ene.-Jun., 2012). Violencia y acoso político: la función jurisdiccional y la experiencia de Costa Rica. *Revista Digital de Derecho Electoral*, (13), 238-247. Recuperado de [http://www.tse.go.cr/revista/art/13/bou\\_valverde.pdf](http://www.tse.go.cr/revista/art/13/bou_valverde.pdf)

- Brenes, L. D. y Picado, H. (Jul.-Dic., 2014). Evaluando la paridad y la alternancia. *Revista de Derecho Electoral*, (18), 384-414. Recuperado de [http://www.tse.go.cr/revista/art/18/picado\\_brenes.pdf](http://www.tse.go.cr/revista/art/18/picado_brenes.pdf)
- Cambronero, A. y Mora, I. (2015). *El control de constitucionalidad de las normas electorales*. San José C.R.: Tribunal Supremo de Elecciones. Instituto de Formación y Estudios en Democracia.
- Caminatti, M. y Freidenberg, F. (Set.-Dic., 2016). Federalismo electoral, fortaleza de las cuotas de género y representación política de las mujeres en los ámbitos subnacionales en Argentina y México. *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, 61(228), 121-138.
- Centro Nacional de Mujer y Familia de Costa Rica. (s.f.). *Igualdad Real para un mundo mejor*. Recopilación en 3 tomos de todas las notas, artículos y comentarios publicados en los periódicos y en los programas noticiosos de la radio durante 1988 y 1989. San Jose C.R.: CNMF.
- Comisión Interamericana de Mujeres, CIM. (febrero-marzo, 2018). Boletín informativo.
- Comisión Interamericana de Mujeres. Mecanismo de Seguimiento de la Convención de Belém do Pará. (2017). *Ley Modelo Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres en la Vida Política*. Washington D.C.: Organización de Estados Americanos.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe, CEPAL. (2007). El aporte de las mujeres a la igualdad en América Latina y el Caribe. *Décima Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe*, celebrada del 6 al 9 de agosto en Quito, Ecuador.
- Conferencia Mundial de Derechos Humanos. (1993). *Declaración y Programa de Acción de Viena*. Recuperado de [www.ligaproderechoshumanos.org](http://www.ligaproderechoshumanos.org)
- Corte Interamericana de Derechos Humanos. (1981). Convenio entre el Gobierno de la República de Costa Rica y la Corte Interamericana de Derechos Humanos, suscrito en San José el 10 de setiembre de 1981. Aprobado por Ley 6889 del 9 de setiembre de 1983.
- Costa Rica. (1953). Código Electoral, Ley 1536 del 10 de diciembre de 1952, publicado en La Gaceta n.º 10 del 14 de noviembre.

- Costa Rica. (1989). Ley de la Jurisdicción Constitucional, Ley 7135 publicada en La Gaceta n.º 198 del 10 de octubre.
- Costa Rica. (1990). Ley de Promoción de la Igualdad Social de la Mujer, Ley 7142, publicada en La Gaceta n.º 59 del 26 de marzo.
- Costa Rica. (1992). Ley de la Defensoría de los Habitantes, Ley 7319 del 17 de noviembre de 1992.
- Costa Rica. (1998). Código Municipal, Ley 7794, publicado en la La Gaceta n.º 94 del 18 de mayo.
- Costa Rica. (2002). Creación de Concejos Municipales de Distrito, Ley 8173 publicada en el Alcance 2-A, La Gaceta n.º 7 del 10 de enero.
- Costa Rica. (2006). Ley de Regulación del Referéndum, Ley 8492, publicada en La Gaceta n.º 67 del 04 de abril.
- Costa Rica. (2007). Constitución Política del 7 de diciembre de 1949. Cuarta edición. San José, C.R.: Litografía e Imprenta LIL.
- Costa Rica. (2009). Código Electoral, Ley 8765 del 19 de agosto de 2009, publicada en alcance n.º 37 a La Gaceta n.º 171 del 2 de setiembre.
- Instituto Nacional de las Mujeres de Costa Rica. (2007). *Política Nacional de Igualdad y Equidad de Género (PIEG) 2007-2017*. San José, C.R.: INAMU.
- Dahlerup, D. y Freidenval, L. (2011). *Electoral gender quota Systems and their implementation in Europe*. Bruselas: European Parliament and Stockholm University.
- Escalante, A. y Méndez, N. (2011). *Sistematización de experiencias de acoso político que han vivido las mujeres que ocupan puestos de elección popular en el nivel local*. San José, C.R.: Instituto Nacional de las Mujeres y ONU Mujeres.
- España. (1812). Constitución de Cádiz del dieciocho de. Recuperado de [http://www.dircost.unito.it/cs/pdf/spagna\\_constitucion\\_1812\\_esp.pdf](http://www.dircost.unito.it/cs/pdf/spagna_constitucion_1812_esp.pdf)
- Ferreira, D. (2008). Financiamiento político y género. En *Seminario Internacional Una década de cuota femenina en América Latina: Balance y perspectivas para la participación política de la mujer*, celebrado del 13 al 15 de octubre en Santo Domingo, República Dominicana.

- Freidenberg, F. y Lajas, S. (2017). *¡Leyes vs. Techos! Evaluando las reformas electorales orientadas a la representación política de las mujeres en América Latina*. Documento de Investigación. México: Universidad Nacional Autónoma de México. Instituto de Investigaciones Jurídicas.
- Freidenberg, F. y Muñoz-Pogossian, B. (2018). ¿Cómo consiguen dinero las candidatas para sus campañas? *Repensando la interacción entre política, dinero y género en América Latina*. OEA, *National Endowment for Democracy*. México: Universidad Nacional Autónoma de México. Instituto de Investigaciones Jurídicas. Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM-México.
- Hidalgo, A. (2007). *Impacto de la Ley de promoción de la Igualdad Social de la Mujer*. San José, C.R.; Instituto Interamericano de Derechos Humanos.
- Incer, G. (2013). *Gobernando como gatas panza arriba: Manifestaciones de acoso político en contra de mujeres costarricenses durante el acceso y el ejercicio del poder*. San José, C.R.: Fundación Konrad Adenauer-Costa Rica.
- Informa-TICO.com, 20 de noviembre de 2008.
- La Nación. (2008).
- Mata, E. (20 de noviembre de 2008). Diputados dan primer aval a cambios en Código Electoral. La Nación. Recuperado de [http://www.nacion.com/ln\\_ee/2008/noviembre/20/pais1782195.html](http://www.nacion.com/ln_ee/2008/noviembre/20/pais1782195.html)
- Matarrita, M. (2016). *La gestión del recurso de amparo electoral*. San José C.R.: Tribunal Supremo de Elecciones. Instituto de Formación y Estudios en Democracia.
- Matarrita, M. y Zamora, E. (Ene.-Jun., 2015). Paridad de género y Capacitación partidaria en Costa Rica. *Revista de Derecho Electoral*, (19), 90-129. Recuperado de <http://www.tse.go.cr/revista/art/19/zamora-matarrita.pdf>
- Morales, C. (2003). *Ley de promoción de la igualdad social de la mujer: un ejemplo de compromiso político y articulación social*. San José, C.R.: Instituto Interamericano de Derechos Humanos.
- Moreno, E. (1995). *Mujeres y Política en Costa Rica*. San José, C.R.: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales.

- Obregón, C. (2000). *El proceso electoral y el poder ejecutivo en Costa Rica 1808-1998*. San José, C.R.: Editorial de la Universidad de Costa.
- Observatorio de Igualdad de Género de América Latina y el Caribe, CEPAL. (2017). *Planes de igualdad de género en América Latina y el Caribe*. Mapas de ruta para el desarrollo. Santiago, Chile: ONU, CEPAL y AECID.
- Organización de Estados Americanos, OEA. (1948). Convención Interamericana sobre Concesión de los Derechos Políticos de la Mujer. Adoptada por la Novena Conferencia Internacional Americana el 5 de febrero.
- Organización de Estados Americanos, OEA. (1969). Convención Americana de Derechos Humanos (OEA, 1979). Adoptada en San José, Costa Rica el 22 de noviembre.
- Organización de Estados Americanos, OEA. (1994). Convención Interamericana para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer “Convención de Belém do Pará”. Recuperado de <http://www.oas.org/juridico/spanish/tratados/a-61.html>
- Organización de Estados Americanos, OEA (2014a). *Informe de la misión de Observación Electoral a las Elecciones Nacionales de Costa Rica*, febrero 2014. San José, C.R.: OEA.
- Organización de Estados Americanos, OEA. (2014b). Segundo Informe de Seguimiento a la Implementación de las Recomendaciones del Comité de Expertas del MESECVI. Recuperado de <http://www.oas.org/es/mesecvi/docs/ceep1-doc10-es.pdf>
- Organización de Estados Americanos, OEA. (2018). *Misión de Observación Electoral a las Elecciones Nacionales de Costa Rica, febrero 2018 (1.ª vuelta)*. San José, C.R.: OEA.
- Organización de las Naciones Unidas, ONU. (1945). Carta de Naciones, firmada en San Francisco, Estados Unidos el 26 de junio y entrada en vigor 24 de octubre.
- Organización de las Naciones Unidas, ONU. (1948). Declaración Universal de Derechos Humanos. Adoptada y proclamada por la Asamblea General en su resolución 217 A (III), de 10 de diciembre.

- Organización de las Naciones Unidas, ONU. (1952). Convención sobre los Derechos Civiles y Políticos de la Mujer. Adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas de 20 de diciembre de 1952.
- Organización de las Naciones Unidas, ONU. (1968). Pacto Internacional sobre Derechos Civiles y Políticos. Adoptado y abierto a la firma, ratificación y adhesión por la Asamblea General en su resolución 2200 A (XXI), de 16 de diciembre de 1966.
- Organización de las Naciones Unidas, ONU. (1979). Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer. Adoptada el 18 de diciembre.
- Organización de las Naciones Unidas, ONU. (2004). *Recomendación General n.º 25 sobre el párrafo 1.º, artículo 4.º de la Convención CEDAW: medidas especiales de carácter temporal*. Período de Sesiones 1999. Washington: ONU.
- Organización de las Naciones Unidas, ONU. (2013). *Declaración y programa de acción de Viena*. Aprobados por la Conferencia Mundial de Derechos Humanos el 25 de junio de 1993. Recuperado de [http://www.ohchr.org/Documents/Events/OHCHR20/VDPA\\_booklet\\_Spanish.pdf](http://www.ohchr.org/Documents/Events/OHCHR20/VDPA_booklet_Spanish.pdf)
- Partido Acción Ciudadana (Costa Rica). (2017). Estatuto. Recuperado de <http://www.tse.go.cr/pdf/normativa/estatutos/accionciudadana.pdf>
- Partido Accesibilidad sin Exclusión (Costa Rica). (2017). Estatuto. Recuperado de <http://www.tse.go.cr/pdf/normativa/estatutos/accesibilidadsinexclusion.pdf>
- Partido Frente Amplio (Costa Rica). (2017). Estatuto. Recuperado de <http://www.tse.go.cr/pdf/normativa/estatutos/frenteamplio.pdf>
- Partido Liberación Nacional (Costa Rica). (2017). Estatuto. Recuperado de <http://www.tse.go.cr/pdf/normativa/estatutos/liberacionnacional.pdf>
- Partido Movimiento Libertario (Costa Rica). (2017). Estatuto. Recuperado de <http://www.tse.go.cr/pdf/normativa/estatutos/movimientolibertario.pdf>
- Partido Unidad Social Cristiana (Costa Rica). (2013). Estatuto. Recuperado de <http://www.tse.go.cr/pdf/normativa/estatutos/unidadsocialcristiana.pdf>
- Real Academia Española. (2017). *Diccionario de la lengua española*. Recuperado de [www.rae.es](http://www.rae.es)

- Revilla, C. (s.f.). Los asesinatos de El Murciélago. [enlace en un blog]. Recuperado de <https://cambiolpolitico.com/los-asesinatos-de-el-murcielago/80694/>
- Rojas, M. (Ene.-Jun., 2012). Acoso y Violencia política en razón de género: afectan el trabajo político y gestión pública de las mujeres. *Revista de Derecho Electoral*, (13), 248-258. Recuperado de [http://www.tse.go.cr/revista/art/13/eugenia\\_rojas.pdf](http://www.tse.go.cr/revista/art/13/eugenia_rojas.pdf)
- Sobrado, L. A. (Jul.- dic., 2011). El deslinde competencial entre el Tribunal Supremo de Elecciones y la Sala Constitucional: una historia inconclusa en cuatro capítulos. *Revista de Derecho Electoral*, (12), pp. 1-14.
- Sobrado, L. A. (Ene.-Jun., 2012). El Compromiso del juez electoral con la inclusión de la Mujer como factor clave: su concreción en Costa Rica (1999-2009). *Revista de Derecho Electoral*, (13), 188-209. Recuperado de [http://www.tse.go.cr/revista/art/13/sobrado\\_gonz%C3%A1lez.pdf](http://www.tse.go.cr/revista/art/13/sobrado_gonz%C3%A1lez.pdf)
- Sobrado, L. A. (2014). Elecciones y Democracia. San José C.R.: Tribunal Supremo de Elecciones. Instituto de Formación y Estudios en Democracia.
- Torres, I. (2017). *Violencia contra las mujeres en la política: Investigación en Partidos políticos de Honduras*. Tegucigalpa, Honduras: Instituto Nacional Demócrata, Fundación Panamericana para el Desarrollo y Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional.
- Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación de México y otros. (2017). *Protocolo para la Atención de la Violencia Política contra las Mujeres en Razón de Género*. Tercera edición. México: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.
- Tribunal Supremo de Elecciones de Costa Rica, TSE. (1988) *Padrón electoral marzo de 1988*. San José, C.R.: Tribunal Supremo de Elecciones.
- Tribunal Supremo de Elecciones de Costa Rica, TSE. (2008). *La política institucional de igualdad y equidad de género del Tribunal Supremo de Elecciones*. Recuperado de <http://www.tse.go.cr/pdf/normativa/igualdadyequidaddegenero.pdf>
- Tribunal Supremo de Elecciones de Costa Rica, TSE. (2009a). Manual de Cuentas, aprobado como anexo al Reglamento sobre el Financiamiento de los Partidos Políticos, Decreto 17-2009 del 15 de octubre, publicado en La Gaceta n.º 210 del 29 de octubre.

- Tribunal Supremo de Elecciones de Costa Rica, TSE. (2009b). Reglamento sobre el Financiamiento de los Partidos Políticos, Decreto n.º 17-2009, publicado en La Gaceta n.º 210 del 15 de octubre.
- Tribunal Supremo de Elecciones de Costa Rica, TSE. (2010). Oficio n.º TSE-2138-2010 del 28 de julio, dirigido a la Sala Constitucional en contestación a la Acción de Constitucionalidad expediente 10-006667-0007-CO.
- Tribunal Supremo de Elecciones de Costa Rica, TSE. (2015). Oficio n.º TSE-0781-2015 del 15 de mayo, dirigido a la Sala Constitucional en contestación a la Acción de Constitucionalidad expediente 15-005481-0007-CO.
- Tribunal Supremo de Elecciones de Costa Rica, TSE. (2016). Reglamento de la sección especializada del tribunal supremo de elecciones que tramita y resuelve en primera instancia asuntos contencioso-electorales de carácter sancionatorio, Decreto n.º 5-2016, publicado en el Alcance n.º 91 de La Gaceta n.º 107 del 3 de junio.
- Tribunal Supremo de Elecciones de Costa Rica, TSE. (2018a). Estadísticas procesos electorales. Recuperado de <http://www.tse.go.cr/estadisticas.htm>
- Tribunal Supremo de Elecciones de Costa Rica, TSE. (2018b). Informes anuales de labores. Recuperado de [http://www.tse.go.cr/informes\\_labores.htm](http://www.tse.go.cr/informes_labores.htm)
- Tribunal Supremo de Elecciones de Costa Rica, TSE. (2018c). Jurisprudencia y normativa. Recuperado de <http://www.tse.go.cr/jurisprudencia.htm>
- Tribunal Supremo de Elecciones de Costa Rica, TSE. (2018d). Unidad de Estadística.
- Unión Interparlamentaria Mundial. (2006). Recuperado de [www.ipu.org/](http://www.ipu.org/)
- Unión Interparlamentaria Mundial. (2018). Women in national parliaments. Recuperado de <http://www.ipu.org/wmne/classif.htm>.
- Urruty, C. (Ene.-Jun., 2007). La importancia de los organismos Electorales. *Revista de Derecho Electoral*, (3), 1-26. Recuperado de [http://www.tse.go.cr/revista/art/3/urruty\\_navatta.pdf](http://www.tse.go.cr/revista/art/3/urruty_navatta.pdf)
- Urruty, C. (Jul.-Dic., 2007). El régimen electoral uruguayo. *Revista de Derecho Electoral*, (4), 1-13. Recuperado de [http://www.tse.go.cr/revista/art/4/urruty\\_anexo.pdf](http://www.tse.go.cr/revista/art/4/urruty_anexo.pdf)

- Zamora, E. ((Ene.-Jun., 2009). Derechos Políticos de la Mujer en Costa Rica: 1986-2006. *Revista de Derecho Electoral*, (7), 179-216. Recuperado de [http://www.tse.go.cr/revista/art/7/Zamora\\_ChavarríaI.pdf](http://www.tse.go.cr/revista/art/7/Zamora_ChavarríaI.pdf)
- Zamora, E. (Ene.-Jun., 2010). El principio de paridad de género en el nuevo Código Electoral. *Revista de Derecho Electoral*, (9), 1-26. Recuperado de [http://www.tse.go.cr/revista/art/9/zamora\\_chavarría](http://www.tse.go.cr/revista/art/9/zamora_chavarría)
- Zamora, E. (Ene.-Jun., 2014a). El mecanismo de alternancia en el nuevo Código Electoral y su aplicación. *Revista de Derecho Electoral*, (17), 270-303. Recuperado de [http://www.tse.go.cr/revista/art/17/zamora\\_chavarría.pdf](http://www.tse.go.cr/revista/art/17/zamora_chavarría.pdf)
- Zamora, E. (2014b). La integridad y la equidad electoral en América Latina Conferencia de Inauguración. *XXV Congreso Nacional y V Congreso Internacional de Estudios Electorales*, celebrado el mes de noviembre en el Auditorio del Tribunal Supremo de Elecciones, San José, Costa Rica.
- Zamora, E. (2017). *El rol de la justicia electoral para el fortalecimiento de los derechos político-electorales de las mujeres en América Latina* (documento inédito). Comisión Interamericana de Mujeres-CIM de la Organización de Estados Americanos y Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación de México.

## Actas del Tribunal Supremo de Elecciones

- Acta de la sesión n.º 8933-1988 de las ocho horas y treinta minutos del veintiséis de mayo de mil novecientos ochenta y ocho, artículo 10.
- Acta de la sesión n.º 9026-1988 de las ocho horas y treinta minutos del diecisiete de octubre de mil novecientos ochenta y ocho, artículo 8.
- Acta de la sesión n.º 10148-1993 de las ocho horas y treinta minutos del veinticinco de mayo de mil novecientos noventa y tres, artículo 12.
- Acta de la sesión n.º 11063-1997 de las ocho horas y treinta minutos del catorce de enero de mil novecientos noventa y siete, artículo 2.
- Acta de la sesión n.º 11088-1997 de las ocho horas y treinta minutos del dieciocho de febrero de mil novecientos noventa y siete, artículo 2.
- Acta de la sesión n.º 11112-1997, de las ocho horas y treinta minutos del veinticinco de marzo de mil novecientos noventa y siete, artículo 13.

Acta de la sesión n.º 11122-1997 de las ocho horas y treinta minutos del diez de abril de mil novecientos noventa y siete, artículo 2.

Acta de sesión n.º 41-2007 de las nueve horas del diez de mayo de dos mil siete, artículo 2, inciso o).

Acta de la sesión n.º 81-2007 de las nueve horas del cuatro de setiembre dos mil siete, artículo 2, inciso l).

Acta de la sesión n.º 92-2008 de las nueve horas del dieciséis de octubre de dos mil ocho, artículo 4, inciso d).

Acta de la sesión n.º 089-2011 de las nueve horas del veintinueve de setiembre de dos mil once, artículo 7.

Acta de la sesión n.º 72-2013 de las ocho horas del ocho de agosto de dos mil trece, artículo 4, acuerdo n.º 5, inciso a).

Acta de la sesión n.º 32-2014 de las nueve horas del trece de marzo de dos mil catorce, artículo 5.

Acta de la sesión n.º 87-2014 de las nueve horas del siete de agosto de dos mil catorce, artículo 7, inciso c).

Acta de la sesión n.º 123-2014, de las diez horas del veinticinco de noviembre de dos mil catorce, artículo 4.

Acta de la sesión n.º 38-2015, de las diez horas del cinco de mayo de dos mil quince, artículo 6, inciso d).

Acta de la sesión n.º 54-2016 de las diez horas del catorce de junio de dos mil dieciséis, artículo 4.

Acta de la sesión n.º 71-2017 de las diez horas del veinticuatro de agosto de dos mil diecisiete, artículo 5, inciso b).

## Resoluciones

- Corte Interamericana de Derechos Humanos. (2008). Caso n.º 12.535 Castañeda vs. los Estados Unidos Mexicanos, sentencia del seis de agosto.
- Corte Interamericana de Derechos Humanos. (2011). Caso López Mendoza vs. Venezuela. Sentencia de fondo, reparaciones y costas del primero de setiembre.
- Corte Suprema de los Estados Unidos. (1896). Sentencia 163 US 537. Plessy vs. Ferguson del dieciocho de mayo.
- Corte Suprema de los Estados Unidos. (1954). Sentencia 347 U.S. 483 Brown vs. Board of Education of Topeka del diecisiete de mayo.
- Corte Suprema de los Estados Unidos. (1964). Sentencia 377 U.S. 218. Griffin vs. County School Board of Prince Edward County del veinticinco de mayo.
- Corte Suprema de los Estados Unidos. (1968). Sentencia 391 U.S. 430. Green vs. County School Board of New Kent County del veintisiete de mayo.
- Corte Suprema de los Estados Unidos. (1970). Swann vs. Charlotte-Mecklenburg Board of Education, 402 U.S. 1 del primero de abril.
- Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia de Costa Rica. (1991). Sentencia n.º 980-91 de las trece horas con treinta minutos del veinticuatro de mayo.
- Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia de Costa Rica. (1992a). Sentencia n.º 2150-92 de las doce horas del ocho de agosto.
- Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia de Costa Rica. (1992b). Sentencia n.º 2456-92 de las once horas dieciséis minutos del veintiuno de agosto.
- Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia de Costa Rica. (1992c). Sentencia n.º 3194-92 de las dieciséis horas del veintisiete de octubre.
- Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia de Costa Rica. (1995a). Sentencia n.º 321-95 de las catorce horas con cuarenta y ocho minutos del diecisiete de enero.

- Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia de Costa Rica. (1995b). Sentencia n.º 2313-95 de las dieciséis horas con dieciocho minutos del nueve de mayo.
- Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia de Costa Rica. (2001a). Sentencia n.º 8888-01 de las nueve horas con cincuenta minutos del treinta y uno de agosto.
- Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia de Costa Rica. (2001b). Sentencia n.º 11532-01 de las catorce horas con diecinueve minutos del siete de octubre.
- Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia de Costa Rica. (2001c). Sentencia n.º 12211-01 de las catorce horas con cuarenta y dos minutos del veintiocho de noviembre.
- Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia de Costa Rica. (2003). Sentencia n.º 2771-03 de las once horas con cuarenta minutos del cuatro de abril.
- Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia de Costa Rica. (2004). Sentencia n.º 9440-04 de las once horas con treinta dos minutos del veintisiete de agosto.
- Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia de Costa Rica. (2010). Sentencia n.º 2010-09340 de las catorce horas con treinta minutos del veintiséis de mayo.
- Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia de Costa Rica. (2010). Sentencia n.º 2010-15048 de las catorce horas con cuarenta minutos del 8 de setiembre.
- Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia de Costa Rica. (2012). Sentencia n.º 2012-001966 de las nueve horas con treinta minutos del diecisiete de febrero.
- Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia de Costa Rica. (2015). Sentencia n.º 16075-15 de las once horas con treinta y un minutos del catorce de octubre.
- Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia de Costa Rica. (2017). Sentencia n.º 014525-2017 de las nueve horas del once de setiembre.

- Tribunal Supremo de Elecciones de Costa Rica, TSE. (1999a). Resolución n.º 1669-1999 de las nueve horas con treinta minutos del veinticuatro de agosto.
- Tribunal Supremo de Elecciones de Costa Rica, TSE. (1999b). Resolución n.º 1863-1999 de las nueve horas con cuarenta minutos del veintitrés de setiembre.
- Tribunal Supremo de Elecciones de Costa Rica, TSE. (1999c). Resolución n.º 2837-1999 de las nueve horas del veintidós de diciembre.
- Tribunal Supremo de Elecciones de Costa Rica, TSE. (2000a). Resolución n.º 303-E-2000 de las nueve horas con treinta minutos del quince de febrero.
- Tribunal Supremo de Elecciones de Costa Rica, TSE. (2000b). Resolución n.º 791-E-2000 de las catorce horas del cuatro de mayo.
- Tribunal Supremo de Elecciones de Costa Rica, TSE. (2000c). Resolución n.º 804-E-2000 de las quince horas del cuatro de mayo.
- Tribunal Supremo de Elecciones de Costa Rica, TSE. (2000d). Resolución n.º 0918-E-2000 de las catorce horas del once de mayo.
- Tribunal Supremo de Elecciones de Costa Rica, TSE. (2001a). Resolución n.º 1236-3-E-2001 de las catorce horas con cuarenta minutos del siete de junio.
- Tribunal Supremo de Elecciones de Costa Rica, TSE. (2001b). Resolución n.º 1536-E-2001 de las ocho horas del veinticuatro de julio.
- Tribunal Supremo de Elecciones de Costa Rica, TSE. (2001c). Resolución n.º 1543-E-2001 de las ocho horas con treinta y cinco minutos del veinticuatro de julio.
- Tribunal Supremo de Elecciones de Costa Rica, TSE. (2001d). Resolución n.º 1544-E-2001 de las ocho horas con cuarenta minutos del veinticuatro de julio.
- Tribunal Supremo de Elecciones de Costa Rica, TSE. (2001e). Resolución n.º 1671-E-2001 de las quince horas del diez de agosto.
- Tribunal Supremo de Elecciones de Costa Rica, TSE. (2005a). Resolución n.º 0688-E-2005 de las once horas con veinte minutos del cinco de abril.

- Tribunal Supremo de Elecciones de Costa Rica, TSE. (2005b). Resolución n.º 2096-E-2005 de las trece horas con cuarenta minutos del treinta y uno de agosto.
- Tribunal Supremo de Elecciones de Costa Rica, TSE. (2008). Resolución n.º 0405-E8-2008 de las siete horas con veinte minutos del ocho del 8 de febrero.
- Tribunal Supremo de Elecciones de Costa Rica, TSE. (2008). Resolución n.º 5065-E1-2008 de las catorce horas del veintitrés de diciembre.
- Tribunal Supremo de Elecciones de Costa Rica, TSE. (2009) Resolución n.º 1759-E1-2009 de las quince horas diez minutos del veintitrés de abril.
- Tribunal Supremo de Elecciones de Costa Rica, TSE. (2009a). Resolución n.º 3399-E8-2009 de las quince horas con treinta minutos del veintidós de julio.
- Tribunal Supremo de Elecciones de Costa Rica, TSE. (2009b). Resolución n.º 4114-E8-2009 de las diez horas con treinta minutos del tres de setiembre.
- Tribunal Supremo de Elecciones de Costa Rica, TSE. (2010a). Resolución n.º 3671-E8-2010 de las nueve horas con treinta minutos del trece de mayo.
- Tribunal Supremo de Elecciones de Costa Rica, TSE. (2010b). Resolución n.º 4303-E8-2010 de las doce horas con veinticinco minutos del once de julio.
- Tribunal Supremo de Elecciones de Costa Rica, TSE. (2010c). Resolución n.º 4391-E8-2010 de las nueve horas con diez minutos del quince de julio.
- Tribunal Supremo de Elecciones de Costa Rica, TSE. (2010d). Resolución n.º 5131-E8-2010 de las quince horas con veinte minutos del treinta de julio.
- Tribunal Supremo de Elecciones de Costa Rica, TSE. (2010e). Resolución n.º 6165-E8-2010 de las trece horas con quince minutos del veintitrés de setiembre.
- Tribunal Supremo de Elecciones de Costa Rica, TSE. (2010f). Resolución n.º 6775-E8-2010 de las quince horas con treinta y cinco minutos del ocho de noviembre.
- Tribunal Supremo de Elecciones de Costa Rica, TSE. (2011a). Resolución n.º 0784-E8-2011 de las nueve horas treinta minutos del dos de febrero.

- Tribunal Supremo de Elecciones de Costa Rica, TSE. (2011b). Resolución n.º 4203-E1-2011 de las ocho horas con cincuenta minutos del veintidós de agosto.
- Tribunal Supremo de Elecciones de Costa Rica, TSE. (2011c). Resolución n.º 7670-E1-2011 de las doce horas con cuarenta minutos del treinta de noviembre.
- Tribunal Supremo de Elecciones de Costa Rica, TSE. (2011d). Resolución n.º 7582-E1-2011 de las ocho horas con cincuenta y cinco minutos del veintinueve de noviembre.
- Tribunal Supremo de Elecciones de Costa Rica, TSE. (2012a). Resolución n.º 1677-E8-2012 de las once horas con veinte minutos del veintitrés de febrero.
- Tribunal Supremo de Elecciones de Costa Rica, TSE. (2012b). Resolución n.º 5078-E8-2012 de las once horas con dos minutos del cuatro de julio.
- Tribunal Supremo de Elecciones de Costa Rica, TSE. (2012c). Resolución n.º 5446-E1-2012 de las nueve horas con quince minutos del veinticuatro de julio.
- Tribunal Supremo de Elecciones de Costa Rica, TSE. (2012d). Resolución n.º 8652-E8-2012 de las nueve horas con quince minutos del diecisiete de diciembre.
- Tribunal Supremo de Elecciones de Costa Rica, TSE. (2013a). Resolución n.º 2178-E1-2013 de las once horas con treinta minutos del treinta de abril.
- Tribunal Supremo de Elecciones de Costa Rica, TSE. (2013b). Resolución n.º 2364-E8-2013 de las diez horas con diez minutos del diez de mayo.
- Tribunal Supremo de Elecciones de Costa Rica, TSE. (2013c). Resolución n.º 2382-E1-2013 de las trece horas con cuarenta y cinco minutos del trece de mayo.
- Tribunal Supremo de Elecciones de Costa Rica, TSE. (2013d). Resolución n.º 2406-E1-2013 de las once horas con diez minutos del catorce de mayo.
- Tribunal Supremo de Elecciones de Costa Rica, TSE. (2013e). Resolución n.º 3040-E1-2013 de las trece horas con cincuenta minutos del veintisiete de junio.

- Tribunal Supremo de Elecciones de Costa Rica, TSE. (2013f). Resolución n.º 3646-E3-2013 de las quince horas con diez minutos del nueve de agosto.
- Tribunal Supremo de Elecciones de Costa Rica, TSE. (2013g). Resolución n.º 3782-E1-2013 de las doce horas del veintitrés de agosto.
- Tribunal Supremo de Elecciones de Costa Rica, TSE. (2013h). Resolución n.º 5390-E1-2013 de las quince horas con veinte minutos del nueve de diciembre.
- Tribunal Supremo de Elecciones de Costa Rica, TSE. (2014a). Resolución n.º 1387-E8-2014 de las doce horas con diez minutos del diez de abril.
- Tribunal Supremo de Elecciones de Costa Rica, TSE. (2014b). Resolución n.º 3064-E1-2014 de las nueve horas con quince minutos del veintidós de agosto.
- Tribunal Supremo de Elecciones de Costa Rica, TSE. (2014c). Resolución n.º 3314-E1-2014 de las trece horas con veinticinco minutos del nueve de setiembre.
- Tribunal Supremo de Elecciones de Costa Rica, TSE. (2014d). Resolución n.º 4236-E1-2014 de las catorce horas con treinta y cinco minutos del dieciséis de octubre.
- Tribunal Supremo de Elecciones de Costa Rica, TSE. (2014e). Resolución n.º 5165-E1-2014 de las trece horas con treinta minutos del diez de diciembre.
- Tribunal Supremo de Elecciones de Costa Rica, TSE. (2016a). Resolución n.º 3603-E8-2016 de las diez horas del veintitrés de mayo de 2016.
- Tribunal Supremo de Elecciones de Costa Rica, TSE. (2016a). Resolución n.º 4364-E1-2016 de las quince horas con cinco minutos del veintisiete de junio.
- Tribunal Supremo de Elecciones de Costa Rica, TSE. (2016b). Resolución n.º 6958-E1-2016 de las quince horas con treinta minutos del dieciocho de octubre.
- Tribunal Supremo de Elecciones de Costa Rica, TSE. (2017a). Resolución n.º 1532-E1-2017 de las diez horas del veintitrés de febrero.

Tribunal Supremo de Elecciones de Costa Rica, TSE. (2017a). Resolución n.º 3803-E1-2017 de las nueve horas con diecisiete minutos del veinte de junio.

Tribunal Supremo de Elecciones de Costa Rica, TSE. (2017b). Resolución n.º 4834-E1-2017 de las nueve horas con veinticinco minutos del ocho de agosto.

Tribunal Supremo de Elecciones de Costa Rica, TSE. (2017c). Resolución n.º 7270-E1-2017 de las catorce horas con treinta minutos del quince de noviembre.

Una democracia que no incluye a la mitad de su población -que somos las mujeres- es una democracia deficitaria. ¿Qué nos dicen las reglas y las cifras de la representación política femenina?; ¿qué acceso tienen a la justicia electoral?; ¿ejercen sus derechos en un entorno de violencia política?; el modelo de financiamiento partidario estatal ¿mejora su participación? Estas interrogantes importan a toda la población, porque impactan directamente el modelo democrático costarricense.

El libro refiere a los derechos políticos electorales de las mujeres durante las tres últimas décadas: 1988 a 2018, por medio de un repaso a la legislación y la jurisprudencia electoral que han promovido su acceso a puestos de elección popular.

La obra destaca el papel preponderante desempeñado por el juez electoral que, a partir de una visión progresiva del derecho al sufragio, en su función jurisdiccional y de intérprete exclusivo y obligatorio de las normas constitucionales y legales electorales, ha permitido una profundización democrática, a partir del aumento de la participación política-electoral de la mujer. Para ello, se analizan las sentencias dirigidas a fortalecer y garantizar esa participación femenina, tanto respecto del derecho al sufragio pasivo como al activo y a las condiciones necesarias para el ejercicio de los cargos de elección popular.



---

San José, Costa Rica. Costado oeste del Parque Nacional, Calle 15, Avenidas 1 y 3.  
Apartado 2163-1000 • Tel. (506) 2287-5436 / 5437 • Fax. (506) 2287-5612

Correo: [ifed@tse.go.cr](mailto:ifed@tse.go.cr)

[www.tse.go.cr](http://www.tse.go.cr)

ISBN: 978-9930-521-26-7



9 789930 521267