

El mecanismo de alternancia en el nuevo Código Electoral y su aplicación

Eugenia María Zamora Chavarría*

Nota del Consejo Editorial

Recepción: 21 de noviembre de 2013.



Aprobación: 20 de diciembre de 2013.

Resumen: El artículo detalla la aplicación, en Costa Rica, del mecanismo de alternancia, acompañado de la paridad por género (Código Electoral: 2009), basada en los resultados de las elecciones municipales de diciembre de 2010 y el proceso de renovación de estructuras internas de los partidos políticos. Subraya que ambos deben cumplirse en las delegaciones y órganos de dirección, en la integración de nóminas a cargos de elección popular y en el otorgamiento de financiamiento estatal para capacitación. Resume las recomendaciones expertas sobre la materia y destaca que el tránsito del sistema de cuotas, en puestos elegibles, al de paridad y alternancia, representa un avance en el proceso de la igualdad formal y real de la mujer costarricense, al aumentar su participación política. Destaca las resoluciones del TSE, a partir del nuevo Código, que entre otras cosas han contribuido en forma determinante a la aplicación de la paridad y la alternancia.

Palabras clave: Mujeres / Cuotas de participación política / Equidad de género / Paridad política / Participación política / Puestos de elección popular / Jurisprudencia electoral / Justicia electoral / Resoluciones electorales / Costa Rica.

Abstract: The article describes the application in Costa Rica of the alternance mechanism, and gender parity (Electoral Code: 2009), based on the results of the municipal elections of December 2010 and the process of renovation of the internal structures of the political parties. It states that alternance and gender parity mechanisms have to be met in the delegations and direction offices, in the roster of popular election posts, and in providing state funding for political parties. It summarizes the recommendations made by experts in the topic and it highlights the transit of the quota system, in eligible posts, to parity and alternance. It represents a step forward in the process of formal and real equality of Costa Rican women by increasing their political participation. It also highlights the resolutions of the TSE, which based on the New Electoral Code, have significantly contributed to the application of parity and alternance.

Key Words: Women / Political participation quotas / Gender equity / Political parity / Political participation / Popular election posts / Electoral jurisprudence / Electoral justice / Electoral resolutions / Costa Rica.

* Costarricense, abogada, correo ezamora@tse.go.cr. Electa por concurso magistrada del Tribunal Supremo de Elecciones, por la Corte Suprema de Justicia de Costa Rica (set. 2005-mayo 2011) y reelecta (may 2011-mayo 2017), siendo actualmente suv (2012-2015). Coordinó la Comisión de Género del TSE (2005-2010), que preparó la *Política Institucional de Igualdad y Equidad de Género*, aprobada por el TSE en 2008. *Licenciada en Derecho*-Área de Derecho Público (1982) y *notaria pública* (1985)-Facultad de Derecho-Universidad de Costa Rica y *Magistri in Legibus* (L.I.M.)-Escuela de Leyes-Universidad de Harvard (1983) ha escrito artículos en revistas especializadas sobre Derechos de la Infancia y Derechos Políticos de las Mujeres. Co-redactora de los proyectos de *Ley de la Defensoría de los Habitantes* (1985), *Ley de Igualdad Real de la Mujer* (1988) y *Ley de la Jurisdicción Constitucional* (1988). *Encargada Asociada de Protección* (México) del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para Refugiados (ACNUR) (1983-84), *viceministra de Justicia y Gracia* del gobierno de Costa Rica (1986-87) y *directora general* del Instituto Interamericano del Niño (Uruguay), organismo especializado de la OEA, (1988-1996).

I. Introducción

Al momento de la publicación de este artículo, Costa Rica estará a pocos días de la elección nacional que tendrá lugar el domingo 2 de febrero de 2014. Elegiremos, por vez primera, diputadas, bajo el sistema de paridad y alternancia por razón de género, consagrado en el artículo 2.º del Código Electoral, que entró en vigencia el 3 de setiembre de 2009. La paridad y alternancia se exigen, al igual que la cuota del Código de 1996, para las nóminas de elección popular, las delegaciones y la integración de los órganos internos de dirección partidaria, pero se agregó que el otorgamiento del aporte estatal a los partidos políticos, en el rubro de capacitación, también deberá ser paritario¹.

El principio de igualdad, que debe incluir la igualdad político-electoral de las mujeres en los cuatro ámbitos señalados, demanda que la paridad -expresión de ese principio- vaya acompañada del establecimiento de mecanismos adicionales para su logro, 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

¹ Ley N.º 8765 (Código Electoral), Alcance n.º 37 a La Gaceta n.º 171, San José, Costa Rica, 2 de setiembre de 2009.

normativo donde se establecen los derechos políticos; los cargos de elección popular que conformarán el gobierno nacional y el municipal y 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.

Decíamos que es consustancial al sistema electoral 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 será también diverso.

En nuestro país, a modo de ejemplo, la adjudicación de cargos para presidente y vicepresidentes de la República se realiza por el sistema de mayoría establecido en el numeral 138 de la Constitución Política, mientras que la adjudicación de escaños de diputados a la Asamblea Legislativa o a una constituyente, de regidores, de concejales municipales de distrito y de concejales de distrito se realiza mediante el

sistema de representación proporcional por listas, con la asignación de plazas por cociente y subcociente (artículo 201 del Código Electoral).

Respecto de la elección de alcaldes, intendentes y síndicos, se sigue el sistema de mayoría relativa en el cantón o distrito, según corresponda (artículo 202 *ibídem*).

Finalmente, el sistema electoral contendrá o no un **régimen de cuota o de paridad, por razón de sexo**, tendencia que viene siendo sostenida 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 sistema jurídico en general.

En Costa Rica, por ende, el renglón que ocupe la mujer en las listas determina sus posibilidades reales de ser electa, dado que el reparto de escaños dentro de la lista se realiza en orden descendente.

II. 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 refiere a 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, es el que hace posible que, con cuota o 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 en los últimos lugares de las listas de elección popular, donde nunca tendrán reales oportunidades de resultar electas.

Así, es la alternancia lo que realmente genera igualdad, tanto de oportunidad como de resultado para ser electa, 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.º, párrafo 1.º de la CEDAW², su mandato de adoptar medidas afirmativas para la eliminación de la discriminación contra la mujer persigue, precisamente, la concreción de este objetivo: 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 en los resultados. Así lo ha entendido el Comité CEDAW en su Recomendación n.º 25 cuando señala, al respecto, que sin desprestigiar la igualdad formal, también se debe mejorar la situación *de facto* de las mujeres y se deben tomar medidas que tiendan a eliminar la persistencia de estereotipos contra la mujer³.

² ONU: *Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer* Convención contra Todas las Formas de Discriminación de la Mujer (1998).

³ ONU: Comité CEDAW- Período de Sesiones (1999): Recomendación general n.º 25, sobre el párrafo 1.º del artículo 4.º de la Convención sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer, referente a medidas especiales de carácter temporal.

Cabe 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 famosa Corte Warren. La más famosa, *Brown vs. Board of Education of Topeka, Kansas (1964)*⁴ - revirtiendo la sentencia *Plessey vs. Ferguson* (iguales pero separados-1896)⁵- determinó que las instalaciones escolares separadas eran inherentemente desiguales y, por tanto, contrarias a la *XIV Enmienda* de la Constitución Política. Sin embargo, posteriores sentencias como *Griffin v. County School Board of Prince Edward County (1955)*⁶, 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 racial⁷, 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 vs. Charlotte-Mecklenburg Board of Education (1970)*, determinó

⁴ *Brown vs. Board of Education of Topeka, Kansas*, 347 U.S. 483 (1954), en <http://laws.findlaw.com/us/402/1.html>

⁵ *Ibid, Plessey v. Ferguson*, 163 US 537 (1896).

⁶ *Ibid, Griffin v. County School Board of Prince Edward County*, 377 U.S. 218 (1955).

⁷ *Ibid, Green v. County School Board of New Kent County*, 391 I.S. 430 (1968).

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 equilibrio⁸.

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 el 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 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, de mayoría o mixto.

III. Los países europeos

Un estudio encargado por el Parlamento Europeo, revisando la situación de las cuotas de género en Europa, señala que todos los sistemas electorales, ya sea con cuotas establecidas por ley -como España, Bélgica, Eslovenia, Francia y Portugal- o con cuotas partidarias voluntarias, como Alemania, Polonia, Suecia y el Reino Unido⁹, deben asegurar que *las disposiciones sobre cuotas incluyan normas sobre la*

⁸ Ibid, *Swann v Charlotte-Mecklenburg Board of Education*, 402 U.S. 1 (1970).

⁹ *Electoral gender quota Systems and their implementation in Europe*, en: Women's Rights and Gender Equality; Dahlerup y Freidenvall con la asistencia de Stolt, Bivald y Persson-Weiss, WIP, Women in Politics Research Centre, Department of Political Science, Stockholm University, en cooperación con International IDEA, Bruselas, setiembre de 2008; p.13.

*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*¹⁰.

El informe señala 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 con el sistema electoral; además, ser complementado con reglas relativas al orden o “ranqueo” y como 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 los *guardianes* del balance por género, ya que estos controlan el *jardín secreto de las nominaciones*, el estudio hace siete recomendaciones¹¹ para acciones futuras, 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.

¹⁰ Ibid, pp. 33 y 34.

¹¹ Ibid, pp. 38-41.

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.

IV. América Latina

El análisis jurídico de los países que contienen sistema de cuota o de paridad, por género, a cargo de Bareiro y Torres¹², también sostiene que esa medida sin un mandato de posición o de alternancia, sea cual sea su modelo, prácticamente imposibilita lograr una igualdad real en materia de derechos políticos de las mujeres en cargos de elección popular.

Las autoras señalan que deben existir determinadas condiciones para el funcionamiento de las cuotas, a saber:

¹² Bareiro, Line y Torres, Isabel (editoras y coordinadoras académicas): *Igualdad para una democracia incluyente*, en: Instituto Interamericano de Derechos Humanos: San José, Costa Rica, 2009, pp. 45 y 46.

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 electoral¹³.

Hoy, 15 países de la región cuentan con normativa jurídica que incluye régimen de cuota de paridad por razón de género; la mayoría incluye el mandato de posición, pero muchas normativas 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 ejercicio parte de una visión de género.

Localizamos 10 países con régimen de cuota que varía de un 20% a un 40%: México, Argentina, Colombia, Brasil, Paraguay, Uruguay,

¹³ Ibid, Nota 12, pp. 45 y 46.

Panamá, República Dominicana, Venezuela y, más recientemente, El Salvador. En este grupo se ubicaban Bolivia, Ecuador y Costa Rica que, posteriormente, adoptaron el sistema de paridad. Bolivia y Ecuador, inclusive, consagran el sistema paritario en sus nuevos textos constitucionales. También debemos incluir, vía recientes reformas electorales, a Honduras y Nicaragua.

Autoras participantes del 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*¹⁴.

V. El caso de Costa Rica. De la cuota del 40%, en puesto elegible, al principio de paridad y el mecanismo de alternancia

1. El sistema de cuota

En 1996, Costa Rica reforma su Código Electoral para establecer 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% es también condición *sine qua non*, para el registro de las nóminas y, por consiguiente, de la participación en la contienda electoral¹⁵.

¹⁴ Soto, Lilian: Cuotas y sistema electoral en América Latina, en Ibid. Nota 12, IIDH, p.178.

¹⁵ Una reseña sobre el proceso de aprobación de la cuota por género en Costa Rica puede localizarse. En: Bolaños, Arlette. "Las cuotas de participación política de la mujer en Costa Rica: 1996-2005". En: *Revista Digital de Derecho Electoral*, TSE, n.o. 1, 1^{er} Semestre, 2006 y en: Zamora Chavarría, Eugenia M.^a Derechos Políticos de la Mujer en Costa Rica: 1986-2006. En: *Revista Digital de Derecho Electoral*, TSE, n.o. 7, 1.^{er} Semestre, 2009, ambas en (<http://www.tse.go.cr/revista/revista.htm>).

La reforma costarricense no estableció un mandato de posición, por lo que el Tribunal Supremo de Elecciones (TSE) -ejerciendo su atribución constitucional de interpretación de la normativa electoral (artículo 102.3)- precisó, vía jurisprudencial, los criterios de aplicación para que la cuota pudiera aplicarse según el fin de la norma que la creaba. De todas, destaca la histórica resolución n.º 1863 en la que se estableció que ese 40% de mujeres debía ser ubicado en puestos elegibles¹⁶ y que posibilitó un aumento de las mujeres parlamentarias, de un 19,3% en las elecciones generales de febrero de 1998, a un 35,1% en las de 2002, y a un 38,6% en las de 2006, reiterado en los comicios de 2010¹⁷. Lo mismo pudo observarse en cuanto a mujeres regidoras propietarias que de un 13,8% en las elecciones generales de 1994, pasaron al 34,2% en 1998, al 46,3% en 2002 y al 40,8% en 2006.

La experiencia de aplicación de la cuota permitió al TSE, en el año 2001, proponer a la Asamblea Legislativa un nuevo Código Electoral que planteaba el principio de paridad y el mecanismo de alternancia, por género¹⁸.

2. El sistema de paridad y alternancia

a. Aplicación en el tiempo

El nuevo Código establece, en su párrafo primero, que *la participación política de hombres y mujeres es un derecho humano reconocido en una sociedad democrática, al amparo de los principios de igualdad y no discriminación*. En su párrafo segundo, sobre el principio

¹⁶ TSE: Res. N.º 1863.

¹⁷ www.tse.go.cr / Estadísticas de procesos electorales anteriores.

¹⁸ Sobre el nuevo régimen de paridad y alternancia del Código Electoral de 2009, puede consultarse: Zamora Chavarría, Eugenia M.^a. El principio de paridad de género en el nuevo Código Electoral. En: *Revista Digital de Derecho Electoral*, TSE, n.º 9, 1.º Semestre, 2010 (<http://www.tse.go.cr/revista/revista.htm>).

de **paridad**, expresa "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"¹⁹.

Puesto que el Código entraba en vigencia a casi un mes de la convocatoria a las elecciones nacionales de febrero de 2010, el Transitorio II estableció que la paridad regiría a partir de las elecciones municipales de diciembre de 2010:

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 la estructura 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.

Días previos a su aprobación y, ante consulta de la Comisión Legislativa Especial a cargo del proyecto sobre la aplicación del sistema de paridad en las listas de candidaturas a cargos de elección popular, el TSE señaló que, por razones similares a las dispuestas en el citado Transitorio II, puesto que a ese momento varios partidos habían concluido su proceso de renovación de estructuras internas y la selección de candidaturas a la presidencia y vicepresidencias, diputaciones y regidurías, con el sistema de cuota, mientras que no podía exigirse el sistema de paridad a los que aún se encontraban en ese proceso, so pena de introducir reglas diversas para unos y otros; el sistema no aplicaría para las elecciones nacionales de febrero de 2010,

¹⁹ Ibid. Nota 1.

sino a partir de las elecciones nacionales de febrero de 2010²⁰, sin perjuicio de aquellos partidos que ya contaban con un sistema voluntario de paridad²¹.

b. Elecciones municipales 2010

El sistema de paridad y alternancia, así, se aplicó por primera vez en diciembre de 2010 para la elección de alcaldes, síndicos, concejales municipales, concejales municipales de distrito, intendentes y viceintendentes.

Debido a la reforma del Código Municipal del año 2007²², así como a la resolución emitida por el TSE -ante el vacío legislativo que produjo esa reforma²³- se estableció que los regidores pasarían a ser elegidos, a partir del año 2016, en las elecciones municipales y no en las nacionales, como había sucedido hasta las elecciones de febrero de 2010, cuando se elegían junto con los cargos de presidente, vicepresidentes y diputados.

También, de acuerdo con la Constitución Política de Costa Rica, los partidos políticos tienen la obligación de actuar bajo el marco del principio democrático (artículos 95 y 98), normas desarrolladas por el nuevo Código Electoral que, en su artículo 49, define la naturaleza de los partidos políticos -como agrupaciones ciudadanas de interés público- y reitera que los partidos políticos deben actuar bajo este principio.

²⁰ TSE: Res. n.º 3399-E8-2009.

²¹ Este era el caso, por ejemplo, del partido Acción Ciudadana, que la incluía estatutariamente desde su fundación en el año 2000.

²² Ley n.º 8611, La Gaceta n.º N.º 225 del 22 de noviembre de 2007 (reforma de los artículos 97 y 98 del Código Electoral de 1953).

²³ TSE: Res. n.º 405-E8-2008.

Entre la reforma constitucional que introdujo el artículo antes señalado (1997) y la entrada en vigencia del nuevo Código Electoral, dado que el constituyente derivado no establecía criterios para definir en qué consistía el accionar democrático del partido, el TSE, en el año 2001, emite una resolución²⁴, en donde señala que los partidos políticos, en cumplimiento de esa reforma, debían renovar sus estructuras internas, vía elecciones, al menos cada cuatro años, periodo correspondiente al ciclo electoral costarricense.

3. Reforma del Código Municipal de 2007

Antes de la entrada en vigencia del nuevo Código, como indicamos, en materia de cuota de género regía la resolución n.º 1863 de 1999²⁵ en el sentido de que, al tratarse los alcaldes y vicealcaldes de cargos unipersonales de elección popular, regía la cuota del 40%; así, bastaba que una de las tres personas de la papeleta fuera del otro sexo para cumplir con ese porcentaje.

Nótese que, en el sistema costarricense, los dos vicepresidentes de la República y los dos alcaldes suplentes -estos últimos hasta la citada reforma del Código Municipal de 2007- no tienen función alguna salvo la de sustituir al presidente de la República o al alcalde respectivo. La reforma municipal varía la estructura del ejecutivo municipal que, ahora, esta compuesta de la alcaldía, una vicealcaldía primera -esta vez con función permanente- y una vicealcaldía segunda, con función de sustitución.

²⁴ Res. n.º 1536-E-2001.

²⁵ Ibid Nota 16.

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 preparación para participar en los comicios municipales de diciembre de 2010, plantearon diversas consultas sobre la aplicación del nuevo principio de paridad y el mecanismo de alternancia en las listas de candidaturas a elección popular municipal, en las reposiciones de miembros de órganos internos y en el proceso de renovación de sus estructuras. Nos referiremos a las que estimamos de mayor relevancia.

a. Paridad y la alternancia en las papeletas para cargos designados por el sistema mayoritario

La primera consulta se refirió a cómo debían conformarse, a la luz de la paridad y la alternancia, las nóminas a los cargos de elección popular de alcaldes y vicealcaldes²⁶. El TSE, agregando a la consulta la fórmula presidencial, de síndicos e intendentes estableció, respecto de las nóminas para cargos que se designan por el sistema mayoritario (artículos 201 y 202), que estos debían conformarse de la siguiente manera²⁷:

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*

²⁶ En el caso de Costa Rica, el intendente y el viceintendente están regulados, específicamente, en la Ley n.º 8173 de 7 de diciembre de 2001, publicada en el Alcance 2-A a La Gaceta de 10 de enero de 2002 y en el artículo 14 del Código Municipal. De acuerdo con el artículo 2 de la Ley 8173, la creación de esos concejos "...deberá ser dispuesta al menos por dos terceras partes del total de integrantes del concejo municipal del cantón, cuando lo soliciten un mínimo de doscientos cincuenta vecinos del distrito respectivo y, solo en el caso de los distritos distantes de la cabecera del cantón, según el reglamento que dicte previamente cada municipalidad".

²⁷ TSE: res. n.º 3671-E8-2010. Ver también, las res. n.ºs 4303-E8-2010; 4391-E8-2010 y 5133-E1-2010.

*ser ocupado por 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.*

b. Encabezamiento del género en papeletas

En la resolución de cita, 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 estará condicionada por el sexo que encabece.

Puesto que también se consultaba sobre la llamada *paridad horizontal*, el TSE aclaró que el tema había sido ampliamente discutido en la Comisión Especial Legislativa a cargo del proyecto del Código, el Tribunal había rendido criterio negativo sobre la propuesta y el legislador la había claramente desechado.

Por tanto, en la resolución señaló que el contenido del inciso o) del artículo 52 del Código Electoral (obligación de los partidos de asegurar paridad y alternancia en la estructura partidaria) y específicamente *en la totalidad y en cada una de las nóminas* de elección popular no podía interpretarse para, subrepticamente, ir en sentido contrario a lo legislado, siendo que una lectura integral y armónica de la legislación (debido a algunos artículos contradictorios entre sí), necesariamente implica interpretar que la normativa persigue que los partidos políticos definan, en estatuto, los mecanismos que

aseguren la igualdad pero, no así, la introducción de la paridad horizontal.

En esta materia, efectivamente, en el artículo 148 del Código Electoral el legislador optó por dejar librada, a la decisión de los partidos políticos, la selección del género que deberá encabezar las nóminas, tanto para los cargos electos por el sistema de representación como mayoritario²⁸. Actualmente se ha presentado un proyecto de ley en este sentido, si bien aún no ha sido consultado al TSE, de acuerdo con la obligación constitucional del artículo 97²⁹.

c. Partidos políticos deben rediseñar estatutos para cumplir con paridad y alternancia

De nuevo, en la resolución de cita, el TSE 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 adoptado por el TSE desde la resolución n.º 1863, entonces referida a la aplicación del sistema de cuota del 40%.

²⁸ Un resumen explicativo de la reforma, así como de la razones por las cuales el TSE se opuso pueden localizarse en Zamora Chavarría, Eugenia M.^a. Derechos Políticos de la Mujer en Costa Rica: 1986-2006, Ibid Nota 15.

²⁹ Proyecto de Ley: REFORMA DE VARIOS ARTÍCULOS DEL CÓDIGO ELECTORAL PARA GARANTIZAR LA PARIDAD DE GÉNERO: exp. n.º 18.904, (en estudio e informe de la Comisión Permanente Especial de Reformas Electorales y Partidos Políticos, exp. n.º 17.769).

d. 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-E8-2010³⁰ 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 así como que la paridad, en la conformación de las autoridades internas de los partidos políticos, regiría a partir del proceso electoral de 2014.

En segundo lugar destacando que, con el nuevo Código Electoral, el país evolucionó del mecanismo de cuota al principio de **paridad**, se incluyó la regla de la **alternancia** para asegurar la realización práctica de este principio y, al repasar los artículos 52 incisos ñ) y o), 60, 61 y 148 del Código Electoral, el TSE 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.

En este sentido enfatizó, retomando los argumentos expuestos por el TSE ante la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia,

³⁰ TSE: res. n.º 6165-E8-2010.

ante la acción de inconstitucionalidad interpuesta contra el mecanismo de alternancia -al que luego nos referiremos³¹- 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 de género 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 de elección popular al que se aspira (presidencia o vicepresidencias de la República, una diputación o uno de los seis tipos de cargos de elección 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 trenzadas**.

En suma, como lo afirma la resolución, “*el mecanismo de **alternancia** es fundamental en la conformación de **nóminas de***

³¹ TSE, oficio n.º TSE-2138-2010.

*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 assembleístas 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.

e. Paridad en órganos partidarios de compleja integración³²

El TSE, al analizar la particular integración de uno de los órganos de un partido político, compuesto a su vez por varios subgrupos,

³² TSE: res. n.º 0784-E8-2011.

concluyó que no es posible garantizar el principio de paridad en ese órgano, toda vez que su propia naturaleza y complejidad así lo impiden. Sin embargo, enfatizó que, en estos casos, 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 instrumentos necesarios para dar cumplimiento a las modificaciones que en materia de género se establecen en el Código Electoral.

f. Principio democrático *vis à vis* principio de paridad

En el año 2011, de cara a las elecciones de febrero de 2014, un militante partidario interpone recurso de amparo electoral al considerar que, el artículo 170 del estatuto del partido político recurrido -que permite a su candidato presidencial escoger, discrecionalmente, 53 delegadas adicionales, para que el Órgano Consultivo Nacional o Asamblea Plenaria se conforme paritariamente- lesionaba el derecho fundamental del sufragio pasivo.

El TSE, en resolución n.º 3782-E1-2013 del 23 de agosto de 2013, refiriéndose al rol democrático que cumplen los partidos políticos -de conformidad con la citada reforma constitucional de 1997 (artículos 95 y 98) y al hecho de que están previstos como el único medio para postular candidaturas (artículo 48 del Código Electoral), entre otros aspectos- enfatizó 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, para el caso concreto, el mecanismo de elección previsto en la norma estatutaria de un 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, cuando el partido lo haya designado formalmente, de hacer discrecionalmente la escogencia de esas delegadas.

A pesar de que el TSE 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 enfatizó que la aplicación de la norma estatutaria bajo ninguna circunstancia podría ir en contra o desconocer principios democráticos u otros mandatos constitucionales.

Como lo indicó el TSE, lo cuestionado no es 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 órgano³³.

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,

³³ Un detallado análisis de la jurisprudencia electoral costarricense, sobre derechos políticos de la mujer, se localiza en: *Sobrado González, Luis Antonio*. El Compromiso del Juez Electoral con la inclusión de la Mujer como factor clave: su concreción en Costa Rica (1999-2009). En: *Revista Digital de Derecho Electoral*, TSE, n.º 13, 1.º Semestre, 2012. (<http://www.tse.go.cr/revista/revista.htm>).

su integración, a partir de su 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 indicó, esta sea 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, se 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, 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.

5. Constitucionalidad del mecanismo de alternancia

La Sala Cuarta, en la citada acción de inconstitucionalidad interpuesta en el año 2010³⁴ contra el párrafo tercero del artículo 2.º del nuevo Código Electoral, 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 voto 2771-03 de la Sala Constitucional, 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.

En la audiencia correspondiente, el TSE³⁵, refiriéndose a la **IMPORTANCIA CARDINAL DE LOS MANDATOS DE POSICIÓN**, expresó:

³⁴ Corte Suprema de Justicia de Costa Rica, Sala Constitucional: Expediente n.º 10-006667-007-CO.

³⁵ Ibid, nota 31.

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).

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.

También señalaba el TSE 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. Por ello, invocando la resolución n.º 1863 de 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 solo el Registro Civil inscribiría las listas partidarias que lo respetaran.

El TSE, destacando que ese y otros pronunciamientos hicieron posibles los extraordinarios resultados ya referidos (de 19,3% en 1998, a 35,1% en 2002; y 38,6% en 2006 y 2010) -que ubicaron al país en el segundo lugar en América Latina y tercero en el mundo, a ese momento, en representación femenina parlamentaria³⁶- concluye sus alegatos 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 (la cursiva no pertenece al original).

En el análisis, por el fondo, el Tribunal Constitucional restó validez al argumento de que el género no puede legítimamente utilizarse para "reglamentar" derechos políticos puesto que la Convención Americana sobre Derechos Humanos (artículo 23.c y el voto de la Sala 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", al estimar que esta era una lectura parcial de la Constitución y de los Instrumentos de

³⁶ www.ipu.org -Actualmente Costa Rica ocupa el lugar n.º 15 en la lista de la *Unión Interparlamentaria Mundial*. Esta reubicación no obedece a un retroceso, sino a que otros países han adoptado, entre 2006 y 2013, normativa de paridad por género o, aún con cuota, esta ha avanzado más allá del porcentaje adoptado.

Derechos Humanos que tutelan los derechos políticos de la mujer incorporados a la Constitución Política (sentencia 2313-95) que, además, desconocía su sentencia 2001-03419 que, precisamente, reconoce que el género es un factor que válidamente el legislador puede tomar en cuenta a la hora de regular el ejercicio de los derechos políticos (referida a la reforma legal para establecer la cuota de participación política de 40% a favor de la mujer, en el artículo 60 del Código Electoral reformado a ese momento [1996]).

La Sala 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 básico 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.

Haciendo suyos los argumentos del TSE -en defensa de la norma en cuestión- 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, como se argumentaba pues, precisamente, busca todo lo contrario: garantizar, a hombres y mujeres, las mismas oportunidades de resultar electos o electas en los lugares de mayor posibilidad.

Agrega 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, aún respetando la paridad (50% para cada género), las mujeres

terminen en el “piso” de la lista -como ha sucedido en el pasado-, lugar en que no tendrían mayor opción electoral ya que, en nuestro sistema político, los partidos políticos compiten no sólo por un número determinado de cargos, sino que el reparto de escaños se da en forma descendente dependiendo del número de votos obtenidos. Nada asegura, por el contrario, 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 precisamente escoger las personas más capacitadas, como candidatos o candidatas a puestos de elección popular, es responsabilidad de los partidos políticos, de conformidad con 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.

Finalmente, la Sala expresa que el accionante hace una interpretación parcial y aislada de la propia Convención Americana de Derechos Humanos y de todo el marco convencional en la materia, vinculante para nuestro país. El propio artículo 23 inciso 2) de la Convención Americana, de cita, debe interpretarse armónicamente con el artículo 1 inciso 1) y el 24 de esa Convención que establecen los principios de igualdad y no discriminación frente a la ley. Agrega, refiriéndose al 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 obligan a los Estados Partes a adoptar, por todos 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 realización práctica de este principio, así como a adoptar todas las medidas adecuadas, incluso legislativas, para modificar o derogar leyes, reglamentos, usos y prácticas que constituyan discriminación contra la mujer.

Al declarar la acción sin lugar, el Tribunal Constitucional³⁷ señaló:

(...) la alternancia, por sí misma, no limita o impide, de ninguna manera, a las personas -hombres o mujeres-, "más capacitadas" a postularse o resultar electos en cargos de elección popular, por el hecho de que se deban colocar en una manera alterna en la papeleta, pues es erróneo pensar que las personas "más capacitadas", sólo tienen posibilidades reales de resultar electas si se colocan de manera consecutiva-siendo del mismo sexo.

VI. Conclusión

En Costa Rica aún faltan, por efectuarse, dos procesos electorales más para que se aplique el 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 cuando se aplique a los cargos de regidores y regidoras.

El sistema fue aplicado en las elecciones municipales de diciembre de 2010 -con la excepción apuntada de los regidores- y también en el

³⁷ Voto n.º 2012-001966.

proceso de renovación de estructuras internas partidarias recién concluido³⁸.

En los comicios municipales de 2010, fue aplicado a los cargos de elección por el sistema mayoritario, pues la citada resolución n.º 3671-E8-2010 posibilitó que se mantuvieran al menos resultados similares a los de 2006 (con régimen de cuota): 9 alcaldesas y 71 alcaldes y 71 vicealcaldesas primeras y 9 vicealcaldes segundos; 2 viceintendentas y 6 intendentes; 128 síndicas mujeres propietarias y 342 síndicos hombres³⁹. Por la reforma del Código Municipal (cambio de alcaldes suplentes -primero y segundo- por vicealcalde primero, con función permanente y vicealcalde segundo, con función suplente), queda la duda de si, en ausencia de esta resolución, las mujeres hubieran ocupado el cargo de vicealcaldesas segundas.

En los cargos electos por el sistema de representación proporcional, los resultados fueron excelentes pues, por ejemplo, en propietarios, se eligieron 14 concejales municipales mujeres y 18 hombres, y 894 mujeres concejales de distrito y 962 hombres⁴⁰.

La paridad y la alternancia son medidas que dinamizan el proceso hacia la igualdad política –formal y real- de la mujer. Sin embargo, no operan automáticamente ni en el vacío, pues su plena aplicación depende de otros elementos electorales y aún meta electorales. En Costa Rica, los positivos resultados de su aplicación en los comicios municipales de 2010 y en la renovación de los órganos de dirección y de representación político- partidaria auguran que la futura elección de la

³⁸ Véase TSE: Decreto n.º 02-2012, La Gaceta N.º 65 del 30 de marzo de 2012 (Reglamento para la conformación y renovación de las estructuras partidarias y fiscalización de asambleas).

³⁹ Ibid. Nota 17.

⁴⁰ Ibid. Nota 17.

Asamblea Legislativa 2014-2018 representará un avance del proceso al aumentar el número de legisladoras en ese Poder de la República.

Literatura consultada

Documentos

Bareiro, Line y Torres, *Isabel* (editoras y coordinadoras académicas). *Igualdad para una democracia incluyente*. En: *Instituto Interamericano de Derechos Humanos*. San José, Costa Rica, 2009.

Bolaños, Arlette. "Las cuotas de participación política de la mujer en Costa Rica: 1996-2005". En: *Revista Digital de Derecho Electoral*, TSE, n.º 1, 1.º Semestre, 2006 (<http://www.tse.go.cr/revista/revista.htm>).

Dahlerup y Freidenvall (asistencia de Stolt, Bivald y Persson-Weiss). "Electoral gender quota Systems and their implementation in Europe". En: Women in Politics Research Centre (WIP). *Women's Rights and Gender Equality*. Bruselas: Department of Political Science, Stockholm University, en cooperación con International IDEA, 2008.

Sobrado González, Luis Antonio. "El Compromiso del Juez Electoral con la inclusión de la Mujer como factor clave: su concreción en Costa Rica (1999-2009)" En: *Revista Digital de Derecho Electoral*, TSE, n.º 13, 1.º Semestre, 2012. (<http://www.tse.go.cr/revista/revista.htm>).

Zamora Chavarría, *Eugenia M.ª* "Derechos Políticos de la Mujer en Costa Rica: 1986-2006". En: *Revista Digital de Derecho Electoral*, TSE, n.º 7, 1.º Semestre, 200, en (<http://www.tse.go.cr/revista/revista.htm>).

_____. "El principio de paridad de género en el nuevo Código Electoral". En: *Revista Digital de Derecho Electoral*, TSE, n.º 9, 1.º Semestre, 2010, (<http://www.tse.go.cr/revista/revista.htm>).

Normativa jurídica

Constitución Política de la República de Costa Rica, 7 de diciembre de 1949. 4.ª Edición. San José: Litografía e Imprenta LIL, 2007.

Ley N.º 6968 del 02 de octubre de 1984 (Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de -Discriminación contra la Mujer (CEDAW-ONU, 1979).

Ley N.º 1536 del 3 de diciembre de 1952 y sus reformas (Código Electoral). Tribunal Supremo de Elecciones, San José, 2002.



N.º 17, Enero-Junio, 2014

ISSN: 1659-2069

Ley N.º 8173 del 7 de diciembre de 2001 (Alcance 2-A a La Gaceta -10 de enero de 2002 y artículo 14 del Código Municipal).

Ley N.º 8611, La Gaceta N.º 225 del 22 de noviembre de 2007 (reforma de los artículos 97 y 98 del Código Electoral de 1953).

Ley N.º 8765 (Código Electoral), Alcance n.º 37 a La Gaceta n.º 171, San José, Costa Rica, 2 de setiembre de 2009.

TSE. Decreto n.º 02-2012, La Gaceta N.º 65 del 30 de marzo de 2012 (Reglamento para la conformación y renovación de las estructuras partidarias y fiscalización de asambleas).

Asamblea Legislativa de Costa Rica

Proyecto de Ley: *Reforma de varios artículos del código electoral para garantizar la paridad de género*: exp. N.º 18.904, (en estudio e informe Comisión Permanente Especial de Reformas Electorales y Partidos Políticos, exp. N.º 17.769).

Jurisprudencia

Corte Suprema de Justicia de Costa Rica: Sala Constitucional

Voto n.º 2313-95

Voto n.º 2771-03

Corte Suprema de los Estados Unidos (tomadas de <http://laws.findlaw.com/us/402/1.html>):

Brown vs. Board of Education of Topeka, Kansas, 347 U.S. 483 (1954).

Plessy v. Ferguson, 163 US 537 (1896).

Griffin v. County School Board of Prince Edward County, 377 U.S. 218 (1955).

Green v. County School Board of New Kent County, 391 I.S. 430 (1968).

Swann v Charlotte-Mecklenburg Board of Education, 402 U.S. 1(1970).

Tribunal Supremo de Elecciones

Oficios

N.º TSE-2138-2010 de 28 de julio de 2010.

Resoluciones

N.º 1863/ 23-setiembre-1999.

N.º 1536-E-2001/ 24-julio-2001.

N.º 405-E8-2008/ 8-febrero-2008.

N.º 3399 -E8- 2010/ 22-julio-2009.

N.º 3671-E8-2010/ 13-mayo-2010.

N.º 4303-E8-2010/ 11-julio-2010.

N.º 4391-E8-2010/ 15-julio-2010.

N.º 5133-E1-2010 de 30 de julio de 2010.

N.º 6165-E8-2010/ 23-setiembre-2010.

N.º 3782-E1-2013/ 23-agosto-2013.

Elecciones/ Información General/ Partidos Políticos: Estatuto Partido Acción Ciudadana, 3 de diciembre de 2000.

-Estadísticas de procesos electorales anteriores. www.tse.go.cr:

ONU

Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer Convención contra Todas las Formas de Discriminación de la Mujer (1998).

Comité CEDAW- Período de Sesiones (1999): Recomendación general n.º 25, sobre el párrafo 1.º del artículo 4.º de la CEDAW referente a medidas especiales de carácter temporal.

Union Interparlamentaria Mundial www.ipu.org