

PROYECTO DE LEY

LEY PARA ASEGURAR LA PARIDAD EN LA INTEGRACIÓN DE LOS ÓRGANOS COLEGIADOS DE LAS INSTITUCIONES PÚBLICAS

Expediente N.º 19.670

ASAMBLEA LEGISLATIVA:

El derecho fundamental a la igualdad y su correlativo la no discriminación encuentra su base en numerosos instrumentos internacionales de derechos humanos. Son muchos los que incorporan este derecho en sus textos; a manera de ejemplo, se transcribe el artículo 2 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos.

ARTÍCULO 2.- Toda persona tiene todos los derechos y libertades proclamados en esta Declaración, sin distinción alguna de raza, color, **sexo**, idioma, religión, opinión política o de cualquier otra condición. (El destacado no es del original).

Del mismo modo, el inciso 1) del artículo 1 de la Convención Americana de Derechos Humanos señala lo siguiente:

ARTÍCULO 1.-

1): Los Estados parte en esta Convención se comprometen a respetar los derechos y libertades reconocidos en ella y a 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. (El destacado no es del original).

El artículo 33 de la Constitución Política establece categóricamente: “Toda persona es igual ante la ley y no podrá practicarse discriminación alguna contraria a la dignidad humana”.

Debido a que las mujeres han sufrido históricamente de discriminación, se ha hecho necesario desarrollar y especificar este principio con el fin de visibilizar los derechos de las mujeres y combatir las brechas de género, tal y como lo

señalan la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (Cedaw), la Declaración y Plataforma de Acción de Beijing y el Protocolo Facultativo de la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer.

El artículo 1 de la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (Cedaw) indica:

... toda distinción, exclusión o restricción basada en el sexo que tenga por objeto o por resultado menoscabar o anular el reconocimiento, goce o ejercicio por la mujer, independientemente de su estado civil, sobre la base de la igualdad del hombre y la mujer, de los derechos humanos y las libertades fundamentales en las esferas política, económica, social, cultural y civil o en cualquier otra esfera.

Las reivindicaciones de los derechos de las mujeres abarcan todas las esferas de su vida: acceso a la salud, autonomía económica, goce de derechos sociales y culturales y participación política de las mujeres, por citar algunos.

El artículo 7 de la Cedaw manifiesta lo siguiente:

Los Estados Partes tomarán todas las medidas apropiadas para eliminar la discriminación contra la mujer en la vida política y pública del país y, en particular, garantizarán a las mujeres, en igualdad de condiciones con los hombres, el derecho a:

- a) Votar en todas las elecciones y referendos públicos y ser elegibles para todos los organismos cuyos miembros sean objeto de elecciones públicas;
- b) Participar en la **formulación de las políticas gubernamentales y en la ejecución de éstas, y ocupar cargos públicos y ejercer todas las funciones públicas en todos los planos gubernamentales.** (El destacado no es del original).

Ante tales compromisos, nuestro país ha promulgado la normativa que lleve a la práctica tales preceptos y principios. El artículo 1 de la Ley N.º 7142, Ley de Promoción de la Igualdad Social de la Mujer, de 8 de marzo de 1990, indica: “Es obligación del Estado promover y garantizar la igualdad de derechos entre hombres y mujeres en los campos político, económico, social y cultural”; lo cual estableció un marco general que incluía la obligación de un trato igualitario en el acceso al ejercicio de cargos públicos.

El concepto de paridad ha implicado un proceso de construcción en el seno de los foros internacionales, a partir de las demandas cada vez más sentidas y conscientes de las mujeres; dicho concepto fue propuesto por el Consejo de las Comunidades Europeas en 1989 y poco después tuvo lugar en Atenas la primera

Cumbre Europea de Mujeres en el Poder, para concluir que la democracia impone la paridad en la representación y la administración de las naciones.

Quince años después de la Cumbre de Atenas se celebró la Décima Conferencia Regional de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal), celebrada en el 2007 en Quito, Ecuador. De los treinta y seis acuerdos tomados, una tercera parte (doce acuerdos) hacía referencia a la necesidad de mejorar la participación política de las mujeres y, de esa tercera parte, cinco se referían a la paridad (el cuarenta y uno coma seis por ciento). Estos criterios fueron ratificados en la Conferencia de Brasilia y son la base para las discusiones que hoy se dan sobre paridad en Latinoamérica y el Caribe.

Se transcribe a continuación uno de esos acuerdos:

ii) Adoptar todas las medidas de acción positiva y todos los mecanismos necesarios, incluidas las reformas legislativas necesarias y las asignaciones presupuestarias, para garantizar la plena participación de las mujeres en cargos públicos y de representación política con el fin de alcanzar la paridad en la institucionalidad estatal (Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial y los regímenes especiales y autónomos) y en los ámbitos nacional y local, como objetivo de las democracias latinoamericanas y caribeñas...

En términos generales, y siguiendo la definición propuesta por Evangelina García Prince, podríamos decir lo siguiente:

...la paridad no es un fin en sí misma; es una estrategia para alcanzar y ejercer el poder en la dimensión institucional. Es un abordaje delimitado que, hasta ahora, posee una naturaleza cuantitativa (¿cuántas mujeres?) y opera en la perspectiva micro de la dimensión institucional. No supone en sí misma un cambio en los órdenes institucionales (normas, prácticas, agentes) del poder patriarcal (...). Es una respuesta al derecho político elemental de la elegibilidad que es, junto con el derecho al voto, uno de los derechos políticos más emblemáticos de la vida democrática.¹

En nuestro país no fue sino hasta el año 2010 en que, por medio de la Ley N.º 8901, Porcentaje Mínimo de Mujeres que Deben Integrar las Directivas de Asociaciones, Sindicatos y Asociaciones Solidaristas, de 18 de noviembre de 2010, se estableció el porcentaje mínimo. Dicha ley fue objeto de una acción de inconstitucionalidad, declarada sin lugar por parte de la Sala Constitucional mediante Voto N.º4630-2014.

En dicha ocasión, la Sala Constitucional consideró:

¹ García, Evangelina (2014). *La paridad en la mira*. En: <http://es.slideshare.net/Evangar/paridad-ponencia-evangelina-univ-catlica>.

...no es inconstitucional siempre que se interprete que los Órganos Directivos de las Asociaciones Civiles, Asociaciones Solidaristas, Asociaciones Comunales y Sindicatos, deben estar integrados respetando la paridad de género, de forma progresiva y siempre que ello sea posible conforme a la libertad ideológica, el derecho de asociación y según la conformación fáctica y proporcional que cada uno de los géneros lo permita en la asociación en cuestión.

En la actualidad no existe una norma que obligue la representación paritaria en los órganos colegiados del sector público, específicamente en el caso de las instituciones autónomas y las desconcentradas, cuyo giro es muy diverso. Esta representación paritaria incluye temas de relevancia en los que la participación de la mujer aseguraría nuevas perspectivas y estilos de gestión, como en las instituciones bancarias, solo por mencionar algunas.

Pese a que no existe norma al respecto, la Sala Constitucional ha tenido que resolver varios casos relacionados con la no discriminación en este tema. Así, mediante Voto N.º 716-98 se declaró con lugar un recurso de amparo en el que se acusaba la no postulación de una mujer en los puestos de dirección de la Junta Directiva de la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos (Aresep). En esa oportunidad, el criterio de la Sala Constitucional fue el siguiente:

En cuanto al caso concreto, esta Sala estima que el Consejo de Gobierno estaba obligado, en cumplimiento del principio de igualdad, a postular y nombrar un número representativo de mujeres en la Junta Directiva de la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos, pues si bien tiene total discrecionalidad para determinar a quien nombra, en el entendido de que el postulante o postulado para el cargo cumpla los requisitos de ley, esa discrecionalidad debe ser ejercida con apego al principio democrático y al principio de igualdad establecido en el artículo 33 constitucional y desarrollado, específicamente para el caso de la mujer, en la Convención Sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Contra la Mujer y en la Ley de Promoción de la Igualdad Social de la Mujer. Dado que el contenido de la ley de última referencia es desarrollo del principio de igualdad, sólo que referido específicamente al caso de la mujer, su violación no es un asunto de mera legalidad, ya que, si importa una actuación discriminatoria por acción u omisión, sería un asunto de constitucionalidad, como en este caso. La igualdad de acceso a los cargos públicos implica que la Administración debe promover el nombramiento de mujeres en equilibrio con el de hombres, con excepción de los casos en que se presente inopia comprobada, ya sea de hombres o de mujeres, situación en la cual lógicamente se produce un desequilibrio entre los nombramientos. Pero en condiciones normales, las oportunidades de hombres y mujeres deben ser iguales y a eso tiende el Ordenamiento Jurídico al imponer a la Administración la obligación de nombrar un número significativo de mujeres en los cargos de decisión política. Así las cosas, el Consejo de Gobierno debió postular a un número

significativo de mujeres para el cargo de miembro de la Junta Directiva de la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos, tomando en cuenta que eran cuatro los puestos disponibles...

De forma más reciente, la Sala Constitucional declaró con lugar el recurso de amparo interpuesto por la integración de la Junta Directiva del Banco Hipotecario de la Vivienda (Banhvi), Voto N.º 2014-14522, debido a que no se respetó la paridad.

No obstante, en este caso las razones dadas por el tribunal constitucional se apegaron más bien a lo estipulado en el artículo 5 de la Ley de Promoción de la Igualdad Social de la Mujer, la cual exige a los partidos políticos que promuevan mecanismos eficaces para asegurar el nombramiento de un porcentaje significativo de mujeres en los viceministerios, las oficialías mayores, las direcciones generales de los órganos estatales, así como en las juntas directivas, las presidencias ejecutivas y las gerencias o subgerencias de las instituciones descentralizadas. Este artículo se complementa con lo establecido en el inciso n) del artículo 58 y el artículo 60 del Código Electoral.

Resulta de especial relevancia el voto salvado emitido por los magistrados Cruz Castro y Rueda Leal, ya que en su criterio debió resolver en contra de los acuerdos del Consejo de Gobierno que integró la Junta Directiva mencionada, pues solo así se hubiera podido restablecer la paridad de género en ese órgano, toda vez que:

...la integración paritaria de este órgano no puede serle impuesta únicamente a uno de los sectores representados en su conformación, como en este caso hizo la mayoría al aplicárselo únicamente a los representantes de los partidos políticos, cuando bien pudieron ser ideados otros mecanismos que garantizaran tal paridad sin imponerle tal carga solo a determinado sector y no al órgano en su totalidad.

Lo resuelto en este caso favoreció el reconocimiento de la paridad y puso en evidencia que la mayoría de la Sala no se decantó de forma tan clara por la conformación de los órganos colegiados, como lo hizo en la comentada resolución de 1998, lo que habría sido distinto si existiera una ley concreta que obligara a la conformación paritaria de los órganos colegiados que ejercen función de dirección en las instituciones desconcentradas y descentralizadas de nuestro Gobierno.

La Sala Constitucional ordenó recientemente al Consejo de Gobierno sustituir a uno de los miembros de la Junta Directiva del Instituto de Acueductos y Alcantarillados, para cumplir con el principio de paridad que había sido irrespetado en ese órgano. Lo anterior, con motivo de un recurso de amparo resuelto mediante sentencia N.º 2015-5858.

Mediante consulta del despacho de esta diputada a los jefes de las instituciones autónomas, incluidas las del Sistema Bancario Nacional, se

determinó que, en términos generales, las integraciones de las juntas directivas de esas instituciones irrespetan el principio de paridad y, por ende, no existe igualdad en el ejercicio de estos cargos públicos de toma de decisiones para mujeres y hombres, lo que genera una brecha entre estos que deviene en discriminación.

Veamos: se consultaron treinta y una instituciones, de las cuales contestaron veintitrés. De esas veintitrés instituciones solo dos instituciones tienen mayoría de mujeres en sus puestos en las juntas directivas: en el Inamu (el cien por ciento de mujeres) y en el Banco Central de Costa Rica (el setenta y uno por ciento de mujeres).

En el resto de las instituciones consultadas la conformación promedio de las juntas directivas es de un sesenta por ciento de hombres y un cuarenta por ciento de mujeres. Además, por lo menos ocho instituciones de las veintitrés manejan porcentajes inferiores al cuarenta por ciento de mujeres en sus juntas directivas. Se anexa un cuadro con los resultados de la consulta realizada a las instituciones.

Estos datos y el aumento en la interposición de recursos de amparo en contra del Estado por la integración de las juntas directivas revela la necesidad de reforzar el marco normativo a nivel nacional que permita dar un mejor cumplimiento a los compromisos ya establecidos en la normativa internacional, para asegurar una participación paritaria de la mujer en los órganos colegiados que tienen competencias fundamentales en la toma de decisiones estratégicas para el país.

Debido a que la atomización del Estado ha generado una gran cantidad de órganos desconcentrados con personalidad jurídica instrumental, se considera pertinente incluir en esta norma la aplicación obligatoria de la paridad en la conformación de esas juntas directivas, para que mediante una sola iniciativa se aumente la participación de la mujer en los puestos de decisión de la Administración Pública.

Para alcanzar ese objetivo, este proyecto de ley propone como deber del Consejo de Gobierno la verificación y aplicación del principio de paridad al conformar esas juntas directivas, por los medios legales que considere oportunos, de conformidad con lo establecido en el inciso 5) del artículo 147 de la Constitución Política y los incisos a) y b) del artículo 21 de la Ley General de la Administración Pública. La aplicación de esta normativa resultará más ágil debido a que el Consejo de Gobierno está integrado por todos los ministros del Estado.

ANEXO
JUNTAS DIRECTIVAS-AUTÓNOMAS Y EL
SISTEMA BANCARIO NACIONAL 2014-2015²

AUTÓNOMAS	PRESIDENCIA JUNTA (EJECUTIVA)		MIEMBRAS/OS DE JUNTA		TOTAL	MUJERES	HOMBRES
	Mujeres	Hombres	Mujeres	Hombres		%	%
	BANHVI		1	2		4	7
CCSS	1		2	6	9	33%	67%
AYA	1		1	5	7	28%	72%
CNP		1	1	4	6	16%	84%
ICE							
IFAM	1		2	4	7	28%	72%
INA							
INCOP							
IMAS							
INAMU	1		6		7	100%	
INCOPESCA							
JPS	1		3	5	9	44%	56%
JAPDEVA	1		2	4	7	43%	57%
INVU	1		2	4	7	43%	57%
INS		1	2	4	7	28%	72%
INDER							
INEC		1	2	2	5	40%	60%
PANI	1		2	2	5	60%	40%
RECOPE	1		2 (1 suplente)	5	7	29%	71%
VIVIENDA							
DINADECO	1		3	4	8	50%	50%
ARESEP		1 REGULA DOR	2	2	5	40%	60%
EDITORIAL CR	1		2	4	7	42%	58%
CONICIT		1	2	3	6	33%	67%
SUB TOTAL	11	6	37	62	116	42%	58%
	GERENTE GENERAL		MIEMBRAS/OS DE JUNTA				
BANCA	Mujeres	Hombres	Mujeres	Hombres			
BCR		1	3	3	7	43%	57%
BN		1	3	3	7	43%	57%
BCCR		1	1	4	7 ³	71%	29%
BANCRÉDITO		1	3	4	8	37%	63%
BP		1	4	4	8	50%	50%
SUB TOTAL		5	14	18	37		
TOTAL PROMEDIO			38%	62%			

² DIPUTADA MCC-13-5-2015/EBA

³ 1 HOMBRE Y 1 MUJER PENDIENTES DE RATIFICAR POR LA AL

Por las razones expuestas, someto a conocimiento de los señores diputados y las señoras diputadas el presente proyecto de ley.

LA ASAMBLEA LEGISLATIVA DE LA REPÚBLICA DE COSTA RICA
DECRETA:

**LEY PARA ASEGURAR LA PARIDAD EN LA INTEGRACIÓN DE LOS
ÓRGANOS COLEGIADOS DE LAS INSTITUCIONES PÚBLICAS**

ARTÍCULO 1.- Integración paritaria de las juntas directivas

Las juntas directivas de las instituciones del sector público dirigidas por un órgano colegiado, entre ellas las instituciones autónomas, las instituciones semiautónomas y los órganos desconcentrados con personalidad jurídica instrumental, deberán asegurar la representación paritaria de ambos sexos, para que en todo órgano colegiado impar la diferencia entre el total de hombres y mujeres no sea superior a uno.

En aquellos casos en que la norma legal que dispone la integración del órgano colegiado incluya como persona miembro a quien ya ejerza determinado cargo dentro de la Administración, deberá aplicarse la paridad con respecto al nombramiento del resto de las personas miembros que no tengan esa condición.

ARTÍCULO 2.- Acción afirmativa del Consejo de Gobierno

El Consejo de Gobierno, en aplicación de las medidas de acción afirmativa reconocidas por la Ley N.º 6968, Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, de 2 de octubre de 1984, la Ley N.º 8089, Protocolo Facultativo de la Convención para Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, de 1 de agosto de 2001, la Ley N.º 7142, Promoción de la Igualdad Social de la Mujer, de 26 de marzo de 1990, y demás leyes conexas, tomará las acciones pertinentes para que al integrar los órganos colegiados señalados en el artículo anterior se garantice la representación paritaria de ambos sexos, en los términos indicados. Se deberá garantizar la representación de las mujeres, su acceso y permanencia en dichos cargos directivos.

TRANSITORIO I.- Las juntas directivas integradas antes de la entrada en vigencia de la presente ley continuarán funcionando tal y como fueron conformadas por el Consejo de Gobierno, hasta el vencimiento del periodo de nombramiento o renuncia de alguna de las personas miembros.

Rige a partir de su publicación.

Maureen Clarke Clarke
DIPUTADA

6 de agosto de 2015

NOTA: Este proyecto pasó a estudio e informe de la Comisión Permanente Especial de la Mujer.

1 vez.—Solicitud N° 41361.—O. C. N° 25003.—(IN2015067948).