



# LA GACETA

Diario Oficial

CARLOS  
ANDRES  
TORRES  
SALAS  
(FIRMA)



Imprenta Nacional  
Costa Rica

Año CXLI

San José, Costa Rica, jueves 14 de marzo del 2019

210 páginas

# ALCANCE N° 56

**PODER LEGISLATIVO**

**LEYES**

**TRIBUNAL SUPREMO DE ELECCIONES**

**RESOLUCIONES**

**REGLAMENTOS**

**BANCO CENTRAL DE COSTA RICA**

**JUNTA DE PENSIONES Y JUBILACIONES**

**DEL MAGISTERIO NACIONAL**

**SISTEMA DE BANCA PARA EL DESARROLLO**

**MUNICIPALIDADES**

**INSTITUCIONES DESCENTRALIZADAS**

**AUTORIDAD REGULADORA**

**DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS**

# TRIBUNAL SUPREMO DE ELECCIONES

## RESOLUCIONES

**N°. 1724-E8-2019.- TRIBUNAL SUPREMO DE ELECCIONES.** San José, a las quince horas del veintisiete de febrero de dos mil diecinueve.

***Interpretación oficiosa de los artículos 2, 52 y 148 del Código Electoral sobre los alcances del principio de paridad en el encabezamiento de las nóminas de candidaturas a puestos municipales de elección popular (paridad horizontal).***

Redacta el Magistrado **Esquivel Faerron**; y,

### CONSIDERANDO

**I.- Competencia constitucional del Tribunal Supremo de Elecciones para interpretar la normativa electoral.** A la luz del diseño constitucional que nos rige, al Tribunal Supremo de Elecciones (TSE) le corresponde ejercer de manera exclusiva y excluyente la función electoral, entendida como la *“organización, dirección y vigilancia de los actos relativos al sufragio”* (ordinales 9 y 99 de la Constitución Política).

La Carta Fundamental le otorga absoluta independencia para el desempeño de esa y de las demás tareas que se le asignen constitucional o legalmente; lo que constituye, en sí mismo, un valor fundamental que, además, se proyecta al proceso electoral democrático en el tanto preserva un efectivo blindaje para desplegar sus atribuciones sin injerencias.

Como parte del catálogo de competencias que el TSE ejerce en forma exclusiva y obligatoria destaca la de interpretar las disposiciones constitucionales y legales referentes a la materia electoral, lo que materializa a través de ejercicios hermenéuticos que, como consecuencia del “principio de irrecurribilidad”, no son susceptibles de control ulterior o autónomo y resultan vinculantes *erga omnes*,

excepto para el propio Tribunal (ordinales 102.3 y 103 de la Constitución Política y 3 del Código Electoral).

A propósito del alcance del control de constitucionalidad en esta materia, este Colegiado ha señalado que *“los ejercicios interpretativos del TSE, en el ejercicio de la función electoral, están exentos del control de constitucionalidad encargado a la Sala Constitucional, tanto en lo que se refiere a resoluciones aisladas como a la jurisprudencia resultante de ellas. Ciertamente, la Sala, a través de la acción de inconstitucionalidad, sigue siendo la competente para verificar la constitucionalidad de la norma interpretada, según el sentido que le haya dado el TSE; empero, ello no significa que, por esa vía, pueda controlar autónomamente la interpretación del TSE ni imponer una lectura diversa de la norma, ya que su ámbito competencial queda limitado a anular la norma tal y como fue entendida por el TSE o declarar sin lugar la acción sin que, como se indicó, encuentre cabida, de acuerdo con nuestro diseño constitucional, la posibilidad de modificar la interpretación hecha por el TSE.”* (resolución n.º 3603-E8-2016).

Ese principio, de cardinal importancia en la armonización de competencias entre esa Sala del Poder Judicial y el Órgano Supremo Electoral con rango e independencia de los poderes del Estado (artículo 9 de la Constitución Política), ha sido refrendado por la jurisprudencia constitucional desde el año 1997 (ver, entre otros, los votos de la Sala Constitucional n.º 1750-97, n.º 2010-01155 y n.º 2010-15048). Si bien esa Sede Constitucional ha procurado modificar -en tiempos recientes y en forma unilateral- esa postura histórica, sigue siendo enfática en que no le asiste competencia para revisar los pronunciamientos que el TSE emite a título de

“interpretación oficiosa” (es decir, que no fueron vertidas con motivo de una opinión consultiva) y los que no constituyen jurisprudencia (ver voto n.º 2018-003423).

Esta Magistratura Electoral ha reiterado que los pronunciamientos del TSE -incluso los de carácter oficioso- resultan especialmente procedentes cuando se perciba, en cualquier momento, la exigencia de interpretar o integrar el ordenamiento jurídico, en punto a aquellas de sus disposiciones que no sean claras o suficientes, cuando su entendimiento literal conduzca a la desaplicación o distorsión de sus principios rectores, a una contradicción con mandatos constitucionales (o convencionales) y, cuando las previsiones requieran de una posterior complementación práctica para que surtan sus efectos (ver, entre otras, resoluciones n.º 1863-99 y n.º 1609-E8-2018).

Interesa resaltar que, como juez electoral, este Tribunal también está habilitado para revisar, modificar (parcial o totalmente) o desvincularse de sus criterios interpretativos previos al no estar atado a perpetuidad por ellos, siempre que razone los motivos que fundamenten una nueva lectura del ordenamiento jurídico (artículo 3 párrafo final del Código Electoral).

Ello es así, en virtud de que la jurisprudencia, como fuente del Derecho, debe ser dinámica y “permeable” con el fin de lograr una mayor concreción de los valores o principios constitucionales y facilitar el cumplimiento del objetivo de las normas, interpretándolas en el entorno social del tiempo en que han de ser aplicadas. Tal posibilidad no es ajena a nuestra realidad jurídica, toda vez que también está contemplada expresamente a favor de la Sala Constitucional (ordinal 13 de la Ley de la Jurisdicción Constitucional y votos del Tribunal Constitucional n.º 1455-07, n.º 11611-06 y n.º 2010-011495).

**II. Antecedentes normativos y jurisprudenciales sobre la participación política de la mujer y la implementación del sistema de paridad y alternancia en nuestro país.** Para facilitar la comprensión del camino recorrido hasta la implementación del sistema de paridad y alternancia, interesa señalar que las acciones del Estado costarricense para proteger los derechos políticos de la mujer tienen su respaldo en un amplio marco jurídico nacional e internacional.

El compromiso de este Organismo Electoral para tornar efectiva la implementación de esos instrumentos jurídicos ha incidido, de manera determinante, en un aumento en la participación política de las mujeres y en el acceso -en condiciones de igualdad- a las funciones públicas, tal como se expondrá *infra*:

**1) Sobre los instrumentos internacionales que impulsan la participación política de la mujer y la aplicación del sistema de paridad y alternancia.** El plano internacional comprende diversos instrumentos atinentes a los derechos humanos de las mujeres, al ejercicio de sus derechos políticos y al acceso -en condiciones de igualdad- a las funciones públicas, entre otros.

La Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre (5 de mayo de 1948), indica en el artículo XX que *“Toda persona, legalmente capacitada, tiene el derecho de tomar parte en el gobierno de su país, directamente o por medio de sus representantes, y de participar en las elecciones populares, que serán de voto secreto, genuinas, periódicas y libres.”*

Por su parte, la Declaración Universal de los Derechos Humanos (10 de diciembre de 1948), dispone lo siguiente: **“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 índole, origen nacional*

*o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición.” y “**Artículo 21** (...) **2.** Toda persona tiene el derecho de acceso, en condiciones de igualdad, a las funciones públicas de su país.”.*

Bajo el mismo principio, la Convención Interamericana sobre Concesión de los Derechos Civiles a la Mujer (Ley n.º 1273 de 13 de marzo de 1951) integra el compromiso de otorgar a la mujer los mismos derechos civiles de que goza el hombre.

La Convención Sobre los Derechos Políticos de la Mujer (Ley n.º 3877 de 3 de junio de 1967) establece que serán elegibles para todos los organismos públicos electivos establecidos por la legislación nacional, en condiciones de igualdad con los hombres, sin discriminación alguna, y tendrán derecho a ocupar cargos públicos y ejercer todas las funciones públicas establecidas por la legislación nacional, en igualdad de condiciones (artículos 2 y 3).

También, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (Ley n.º 4229 del 11 de diciembre de 1968), señala cuanto sigue: “**Artículo 2.1.** *Cada uno de los Estados Partes en el presente Pacto se compromete a respetar y garantizar a todos los individuos que se encuentren en su territorio y estén sujetos a su jurisdicción los derechos reconocidos en el presente Pacto, sin distinción alguna de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social.*” y “**Artículo 25.** *Todos los ciudadanos gozarán, sin ninguna de las distinciones mencionadas en el artículo 2, y sin restricciones indebidas, de los siguientes derechos y oportunidades (...) **b)** Votar y ser elegidos en elecciones periódicas, auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los*

electores; **c)** *Tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país.*”.

En sentido similar, la Convención Americana sobre Derechos Humanos o Pacto de San José (Ley n.º 4534 del 23 de febrero de 1970), expone lo siguiente: **“Artículo 1. Obligación de Respetar los Derechos. 1.** *Los Estados Partes 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 éste 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.*”, **“Artículo 23. Derechos Políticos. 1.** *Todos los ciudadanos deben gozar de los siguientes derechos y oportunidades: (...) b) de votar y ser elegidos en elecciones periódicas auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores, y c) de tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país. 2.* *La ley debe reglamentar el ejercicio de los derechos y oportunidades a que se refiere el inciso anterior, exclusivamente por razones de edad, nacionalidad, residencia, idioma, instrucción, capacidad civil o mental, o condena, por juez competente, en proceso penal.*” y **“Artículo 24. Igualdad ante la Ley.** *Todas las personas son iguales ante la ley. En consecuencia tienen derecho, sin discriminación, a igual protección de la ley.*”.

En sentido similar, la Convención de las Naciones Unidas sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer, CEDAW (ratificada por nuestro país en 1984) y su Protocolo Facultativo (2001), preceptúa la obligación de los Estados en seguir, 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 la igualdad del hombre y de la mujer y asegurar, por ley u otros medios apropiados, la realización práctica de ese principio; así como adoptar todas las medidas adecuadas, incluso de carácter legislativo, para modificar o derogar leyes, reglamentos, usos y prácticas que constituyan discriminación contra la mujer (incisos a) y f) del artículo 2).

Bajo esa misma perspectiva, la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer, conocida como Convención de Belem do Pará (Ley n.º 7499 del 2 de mayo de 1995), dispone: “**Artículo 4.** *Toda mujer tiene derecho al reconocimiento, goce, ejercicio y protección de todos los derechos humanos y a las libertades consagradas por los instrumentos regionales e internacionales sobre derechos humanos. Estos derechos comprenden, entre otros (...) j) el derecho a tener igualdad de acceso a las funciones públicas de su país y a participar en los asuntos públicos, incluyendo la toma de decisiones.*”.

Ello se ve complementado con las disposiciones de la Declaración y la Plataforma de Acción de Beijing (1995), aprobada sin reservas por Costa Rica y a la adopción de los Objetivos de desarrollo del milenio (ONU, 2000).

**2) Sobre el marco jurídico interno y el aporte jurisprudencial del Tribunal Supremo de Elecciones en el impulso a la participación política de la mujer.** De lo descrito *supra* se desprende que la *CEDAW* introdujo la obligatoriedad de los Estados Parte de adoptar medidas legislativas para compensar la desigualdad que, entre hombres y mujeres, se percibía a nivel político; ello, mediante acciones afirmativas que permitieran eliminar tales brechas.

En marzo de 1988, el Poder Ejecutivo presentó el proyecto de “*Ley de*



*Igualdad Real de la Mujer*” que planteaba que las listas de candidaturas a cargos de elección popular se conformaran en proporción al número de hombres y mujeres que reflejara el padrón electoral. Este capítulo fue eliminado del proyecto original y, en su lugar, el 26 de marzo de 1990, se aprobó la “*Ley de Promoción de la Igualdad Social de la Mujer*” que, en su artículo 5, dispuso que las agrupaciones políticas debían incluir -a nivel estatutario- mecanismos eficaces para promover y asegurar la participación efectiva de la mujer en sus papeletas electorales.

Para el año 1996 y ante la insuficiencia de esa medida, la normativa fue reformada y emigró a un “sistema de cuotas” (Ley n.º 7653 del 28 de noviembre de 1996); según este, los partidos políticos tenían la obligación de incorporar un mínimo de 40% de mujeres en sus nóminas de candidaturas a cargos de elección popular. El incumplimiento de la cuota acarrearía, como sanción, la no inscripción de la respectiva lista de candidaturas (ver resolución n.º 4382-E8-2015).

Tal medida también resultó insuficiente ya que, para la elección del año 1998, la representación femenina en la Asamblea Legislativa únicamente alcanzó un 19,3%; producto, en buena medida, de que las agrupaciones colocaron a las mujeres en el “piso” de las nóminas.

Ese panorama cambió a partir de la sentencia n.º 1863-1999, en la que este Tribunal estableció que ese porcentaje (40%) no sólo debía reflejarse en las papeletas globalmente consideradas, sino también en sus puestos elegibles (criterio de puesto elegible); asegurando, de esa manera, que las mujeres tuvieran condiciones reales de acceso a los cargos de elección popular (ver, también, resolución n.º 2837-E-1999). Ello produjo un significativo aumento en su representación político electoral en cargos diputadiles al pasar a ser de 31,5% (en el

2002) y 38.6% (en los años 2006 y 2010) ([http://www.tse.go.cr/estadisticas\\_elecciones.htm](http://www.tse.go.cr/estadisticas_elecciones.htm)).

En el marco del proyecto de nuevo Código Electoral (2001), el Tribunal propuso evolucionar del “sistema de cuota” al “sistema de paridad y alternancia”. También se propuso que la definición del sexo que encabezara las nóminas se llevara a cabo por sorteo (para reducir la subrepresentación femenina), pero este aspecto no fue acogido por el legislador.

**3) Sobre la implementación del sistema de paridad y alternancia en nuestro sistema político-electoral.** Tal como se señaló supra, a propuesta de esta Magistratura el nuevo Código Electoral (vigente a partir del 2 de setiembre de 2009), dejó atrás el sistema de “cuotas” como mecanismo para garantizar la participación política de la mujer y, en su lugar, evolucionó al sistema de paridad con alternancia (artículo 2).

Esa disposición prevé el “*principio de participación política por género*” como criterio orientador e integrador de la nueva legislación electoral en procura de convertirse en un garante de que las normas jurídicas internacionales sean efectivamente acatadas en consonancia con el desarrollo del principio de igualdad (artículo 33 constitucional).

La novedosa legislación estableció 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*” y precisó que el principio de paridad exige “*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.*”. Además, que el

mecanismo de alternancia (como mandato de posición) demanda que todas las nóminas de elección utilicen el mecanismo de alternancia (mujer-hombre u hombre-mujer), de forma tal que dos personas del mismo sexo no puedan estar de manera consecutiva. Los artículos 52 incisos ñ) y o) y 148 del Código Electoral reafirman y complementan lo anterior.

Al juez electoral le correspondió, desde entonces, perfilar los alcances del sistema de paridad y alternancia de cara a los procesos electorales (nacional y municipal). En esa tarea precisó que la implementación del modelo debía circunscribirse a su enfoque “vertical” (es decir, paridad y alternancia en cada nómina individualmente considerada) y que, por disposición del legislador, no se extendía al enfoque “horizontal”, es decir, a la paridad que se computa transversalmente entre los encabezamientos de las nóminas pertenecientes a diferentes circunscripciones (ver resoluciones n.º 4303-E8-2010, n.º 5131-E1-2010, n.º 6165-E8-2010, n.º 784-E8-2011 y n.º 3637-E8-2014).

El sistema así entendido (vertical), no pudo aplicarse para la elección general de febrero de 2010 (en la que, junto a los cargos de presidente y diputados, se elegirían regidurías por última vez); esto por cuanto, para la fecha de promulgación y entrada en vigencia de la reforma, ya se había producido un significativo avance del calendario electoral para esos comicios y algunos partidos políticos ya habían iniciado o concluido sus procesos de selección de candidaturas (ver resoluciones n.º 3399-E8-2009, n.º 3671-E8-2010 y n.º 4303-E8-2010).

De ahí que la entrada en vigencia del sistema de paridad y alternancia (en su enfoque vertical) fue diferida a tres momentos distintos: **a) para los cargos municipales** (excepto regidurías): a las elecciones municipales de diciembre de 2010;

**b) para las diputaciones**: a las elecciones generales de 2014; y, **c) para las regidurías**: a las elecciones municipales de 2016 (ver resolución n.º 405-E8-2008).

Tal como se precisó en la resolución n.º 4382-E8-2015 y en el estudio “*Evaluando la Paridad y la Alternancia*” (BRENES-PICADO, Revista de Derecho Electoral, n.º 18, julio-diciembre 2014, TSE, San José), en cada elección entran en juego una serie de elementos del sistema electoral que operan sistemáticamente para definir el resultado definitivo. Entre estos se destacan, verbigracia, la cantidad de partidos políticos en contienda, el tamaño de la circunscripción, el sistema de adjudicación de escaños (conforme a listas bloqueadas y cerradas), el principio de paridad, el mecanismo de alternancia y, desde luego, la voluntad emitida mediante el sufragio popular. Es la forma en que estos interactúan, la que definirá el resultado respectivo.

El examen estadístico de los resultados de las elecciones nacionales de febrero de 2014 (momento en que se aplicó por primera vez la paridad y alternancia a las nóminas de candidaturas a diputaciones), permitió advertir que una mezcla de variables y factores ofreció las condiciones ideales para que la elección recayera -en mayor medida- sobre los candidatos que figuraban en el primer lugar de las nóminas (encabezamiento); posición que, para los comicios citados y por libre voluntad partidaria, favoreció a los varones. Bajo ese escenario, la representación femenina en los cargos diputadiles decreció del 38,6% (en 2010) al 33,6% (en 2014), resultando electas solo 19 diputadas en los 57 escaños disponibles.

A partir de tales cifras fue posible verificar que la implementación del sistema de paridad y alternancia, tal y como se estaba aplicando, no garantizaba eficientemente la participación y la incorporación de la mujer a cargos públicos en

condiciones de igualdad, como debía serlo por mandato de los instrumentos de derechos humanos -de previa cita- que integran el ordenamiento jurídico *supra* constitucional y que deben permear la normativa interna y la interpretación de sus alcances. Se evidenció que, si bien la determinación del sexo que encabeza una lista no es el único elemento que define resultados -positivos o negativos- para la representación femenina en ese Poder de la República, sí jugó un papel preponderante.

Como consecuencia, mediante un juicio hermenéutico riguroso y concienzudo (con sustento en la evaluación, examen y cuantificación de la eficacia y potencia de la nueva medida en la asignación de las curules parlamentarias) este Colegiado interpretó oficiosamente los artículos 2, 52 y 148 del Código Electoral y, en la resolución n.º 3603-E8-2016, modificó parcialmente su jurisprudencia y estableció que el principio de paridad (en su enfoque horizontal) debía hacerse extensivo a las nóminas de candidaturas a diputaciones (a partir de las elecciones nacionales de 2018). Por ende, los partidos debían integrar cada lista provincial con un 50% de cada sexo (colocados en forma alterna) y hacer respetar esa proporción en los encabezamientos de las listas provinciales que postulara, todo lo cual debía estar previamente definido en su normativa interna (resolución n.º 1532-E1-2017).

Como corolario, para las elecciones nacionales de 2018, la aplicación del sistema de paridad vertical y horizontal en las nóminas de candidaturas a diputaciones contribuyó a que las mujeres obtuvieran un 45,6% del total de escaños (26 de 57 espacios).

Por su parte y, en cuanto a elecciones municipales se refiere, la paridad y alternancia (en su enfoque vertical) fue implementada sobre la integralidad de las

nóminas de elección popular hasta las elecciones del año 2016. Ello postergó, hasta finalizados esos comicios, la evaluación de su eficacia a nivel local.

Las cifras obtenidas dan cuenta de que, con la implementación del sistema, tal y como se estaba aplicando, la representación femenina apenas exhibió un aumento moderado a lo mostrado en procesos electivos precedentes, tal como se desprende del cuadro siguiente, que refleja la distribución de candidatos electos -por sexo- durante los procesos electorales municipales desde el 2002 hasta el 2016:

**CUADRO 10 COSTA RICA: CANDIDATOS/AS ELECTOS/AS, POR SEXO, SEGÚN TIPO DE CANDIDATURA Y CARGO, ELECCIONES MUNICIPALES 2002 - 2016 (CIFRAS RELATIVAS)**

| TIPO DE CANDIDATURA Y CARGO     | 2002   |       | 2006   |       | 2010   |       | 2016   |       |
|---------------------------------|--------|-------|--------|-------|--------|-------|--------|-------|
|                                 | HOMBRE | MUJER | HOMBRE | MUJER | HOMBRE | MUJER | HOMBRE | MUJER |
| REGIDORES/AS <sup>1/</sup>      | 49,9   | 50,1  | 56,6   | 43,4  | 57,2   | 42,8  | 54,4   | 45,6  |
| PROPIETARIO/A                   | 53,7   | 46,3  | 59,2   | 40,8  | 61,4   | 38,6  | 59,6   | 40,4  |
| SUPLENTE                        | 46,1   | 53,9  | 53,9   | 46,1  | 52,9   | 47,1  | 49,1   | 50,9  |
| SÍNDICOS/AS                     | 48,3   | 51,7  | 48,2   | 51,8  | 50,3   | 49,7  | 50,1   | 49,9  |
| PROPIETARIO/A                   | 70,9   | 29,1  | 71,9   | 28,1  | 72,8   | 27,2  | 63,8   | 36,3  |
| SUPLENTE                        | 25,3   | 74,7  | 23,7   | 76,3  | 27,1   | 72,9  | 36,1   | 63,9  |
| ALCALDES/AS Y VICEALCALDES/AS   | 62,1   | 37,9  | 61,6   | 38,4  | 60,9   | 39,1  | 59,3   | 40,7  |
| PROPIETARIO/A                   | 91,4   | 8,6   | 88,9   | 11,1  | 87,7   | 12,3  | 85,2   | 14,8  |
| SUPLENTE                        | 47,5   | 52,5  | 47,8   | 52,2  | NA     | NA    | NA     | NA    |
| VICEALCALDE(SA) PRIMERO/A       | NA     | NA    | NA     | NA    | 12,3   | 87,7  | 14,8   | 85,2  |
| VICEALCALDE(SA) SEGUNDO/A       | NA     | NA    | NA     | NA    | 82,7   | 17,3  | 77,8   | 22,2  |
| CONCEJALA DE DISTRITO           | 52,7   | 47,3  | 51,0   | 49,0  | 51,3   | 48,7  | 51,3   | 48,7  |
| PROPIETARIO/A                   | 52,2   | 47,8  | 53,3   | 46,7  | 51,8   | 48,2  | 51,7   | 48,3  |
| SUPLENTE                        | 53,2   | 46,8  | 48,7   | 51,3  | 50,8   | 49,2  | 51,0   | 49,0  |
| CONCEJALA MUNICIPAL DE DISTRITO | 49,2   | 50,8  | 54,7   | 45,3  | 57,8   | 42,2  | 53,1   | 46,9  |
| PROPIETARIO/A                   | 59,4   | 40,6  | 59,4   | 40,6  | 56,3   | 43,8  | 56,3   | 43,8  |
| SUPLENTE                        | 37,9   | 62,1  | 50,0   | 50,0  | 59,4   | 40,6  | 50,0   | 50,0  |
| INTENDENTE/A                    | 75,0   | 25,0  | 75,0   | 25,0  | 75,0   | 25,0  | 62,5   | 37,5  |
| VICEINTENDENTE/A                | NA     | NA    | NA     | NA    | 25,0   | 75,0  | 37,5   | 62,5  |

<sup>1/</sup> Para los años 2002, 2006 y 2010 se eligieron en la elecciones generales.

NA: No Aplica.

Fuente: Cómputo de Votos Elecciones Municipales 2002, 2006, 2010 y 2016.

Tal como se observa, a modo de ejemplo, de las estadísticas correspondientes a cargos plurinominales o colegiados se obtiene que la presencia de mujeres en concejalías de distrito propietarias pasó de un 46,7% (en el 2006), a un 48,2% en el

2010 (año en el que se implementó el sistema de paridad y alternancia vertical para la mayoría de cargos municipales) y a un 48,3% (en el año 2016). En el caso de las concejalías de distrito suplentes las cifras muestran un 51,3% (en el 2006), un 49,2% (en el 2010) y un 49% (en el 2016).

Por su parte, tratándose de las regidurías propietarias, las cifras evidencian el paso de un 38,6% (en el 2010) a un 40,4% en el 2016 (cuando la paridad y alternancia vertical se aplicó por primera vez para este cargo y para el de sus suplentes). En el caso de las regidurías suplentes mutó de un 47,1% (en el 2010) a un 50,9% (en el 2016).

Cabe señalar que los registros que se obtienen de tales comicios municipales (que conserva el Departamento de Registro de Partidos Políticos, DRPP), evidencian una tendencia sostenida al aumento significativo de agrupaciones políticas en contienda (que pasó de 45 partidos en el 2006 a 64 agrupaciones en el 2016) y un giro hacia el multipartidismo o pluralismo moderado, lo que repercute -innegablemente- en los resultados, al producir una distribución más fragmentada de los cargos en disputa.

Este tipo de circunstancias (entre otras, señaladas *supra*) ofrecieron las condiciones para beneficiar a los candidatos ubicados en el primer lugar de las nóminas o aquellos que pertenecieran al sexo que las encabezaba; posición que, para los comicios del 2016 y, por libre voluntad partidaria, favoreció a los varones (al existir una libre determinación partidaria para decidir el sexo de los encabezamientos), tal como se observa en el cuadro siguiente, correspondiente a las elecciones de ese año:

**CANDIDATURAS DE INTERÉS EN PRIMER PUESTO POR SEXO Y CARGO  
ELECCIONES MUNICIPALES FEBRERO 2016**

| CANDIDATURAS DE INTERÉS            | TOTAL | MUJERES  |      | HOMBRES  |      |
|------------------------------------|-------|----------|------|----------|------|
|                                    |       | Absoluto | %    | Absoluto | %    |
| REGIDORES/AS                       | 1.261 | 521      | 41,3 | 740      | 58,7 |
| EN PROPIEDAD                       | 635   | 166      | 26,1 | 469      | 73,9 |
| EN SUPLENCIA                       | 626   | 355      | 56,7 | 271      | 43,3 |
| CONCEJALES DE DISTRITO             | 5.223 | 2.520    | 48,2 | 2.703    | 51,8 |
| EN PROPIEDAD                       | 2.772 | 1.281    | 46,2 | 1.491    | 53,8 |
| EN SUPLENCIA                       | 2.451 | 1.239    | 50,6 | 1.212    | 49,4 |
| CONCEJALES MUNICIPALES DE DISTRITO | 99    | 49       | 49,5 | 50       | 50,5 |
| EN PROPIEDAD                       | 49    | 26       | 53,1 | 23       | 46,9 |
| EN SUPLENCIA                       | 50    | 23       | 46,0 | 27       | 54,0 |

Fuente: Tribunal Supremo de Elecciones.

Ello evidencia que los partidos políticos insisten en impulsar los encabezamientos femeninos -con mayor frecuencia- para los cargos de suplencia o en aquellos cuyo ejercicio sea gratuito.

Lo anterior se confirma al revisar los resultados obtenidos en las elecciones de ese año (cuadro n.º 10, presentado líneas atrás) cuyas cifras patentizan que la mayor designación de mujeres se concretó en esos supuestos, relegándolas a papeles residuales.

**III. Sobre la necesidad de precisar los alcances de la aplicación del “principio de paridad” en las nóminas de candidaturas a puestos de elección popular a escala cantonal, de cara a los futuros comicios municipales.** En virtud de la trascendencia del proceso electoral municipal que se avecina, su complejidad y el principio de calendarización electoral que lo rige, según el cual los actos deben cumplirse en plazos rigurosos (generalmente perentorios y muy cortos), amén de que



-en escasos meses- los partidos políticos deberán haber concluido sus procesos de designación de candidaturas a puestos de elección popular a escala cantonal y requieren claridad sobre las reglas aplicables, este Tribunal -de oficio y en atención al principio de seguridad jurídica que debe acompañar los procesos electorales- procede a analizar el alcance de la aplicación del “principio de paridad” a las listas de candidaturas a puestos de elección popular con el fin de determinar en qué medida puede extenderse a sus encabezamientos (paridad horizontal) y, de ser así, sobre cuales puestos resultaría procedente en función de sus características particulares.

**1) Sobre la imposibilidad de aplicar la paridad horizontal en puestos uninominales.** En un mismo evento comicial es lo común que se presenten diversos tipos de papeletas y, con ello, también varias elecciones. En Costa Rica, históricamente, cada convocatoria a las urnas implica -al menos- dos decisiones independientes; por ejemplo, si se toma como referente las elecciones nacionales, cada ciudadano tendrá la posibilidad de seleccionar la opción partidaria de su preferencia para los cargos de Presidente y Vicepresidentes de la República y, además, debe decidir por la fórmula política que considere idónea para llevar representantes a la Asamblea Legislativa.

Tratándose de la renovación de autoridades locales, cada cuatrienio los electores tienen el derecho y el deber de sufragar en tres papeletas distintas: **a)** alcaldes y vicealcaldes; **b)** regidores (propietarios y suplentes); y, **c)** síndicos y concejales de distrito. Además, en ocho distritos específicos del país se presenta una cuarta boleta: la nómina para elegir intendente y viceintendente. Importa señalar que, tratándose de la elección de autoridades distritales, si bien hay una única papeleta, lo

cierto es que el ciudadano sufraga por dos tipos de puesto independientes: sindicatura y concejalías.

Así, se puede indicar que cada proceso electoral supone una multiplicidad de selecciones que debe hacer el elector, pudiéndose diferenciar cada una de esas opciones no solo por la papeleta sino, de mayor relevancia, por el tipo de cargo en disputa. Precisamente, cada perfil de cargo se corresponde con una fórmula electoral que permitirá determinar cuáles son los partidos (y por ende los candidatos) ganadores de los puestos.

Siguiendo esa lógica, cuando un cargo es único en una circunscripción, es lo propio que la forma de determinar cuál es la agrupación victoriosa sea la aplicación de una fórmula mayoritaria; en otras palabras, la tendencia con mayor número de votos será la adjudicataria de la plaza. De otra parte, cuando existen –en disputa– varios cargos de la misma clase (como lo son aquellos que integran órganos colegiados), normalmente el ordenamiento prevé la aplicación de fórmulas proporcionales para que, al momento de declarar los ganadores, los partidos políticos lleven a los puestos de gobierno tantos representantes como caudal electoral tuvieron.

En nuestro sistema, los cargos de elección popular que son únicos (solo uno por unidad territorial de base) son: presidencia de la República, alcaldías, sindicaturas e intendencias; ciertamente, cada uno de esos puestos se presenta al electorado en una nómina integrada por quienes serán los suplentes del titular (vicepresidencias, vicealcaldías, sindicatura suplente y viceintendencia), pero tal situación no desnaturaliza que, en realidad, solo existirá un presidente en el país, un alcalde en el cantón, un síndico en el distrito y un intendente en los concejos municipales de

distrito. Esas autoridades de gobierno, por su singularidad, se eligen por la mayoría de votos obtenidos (artículo 140 de la Constitución Política para el caso del jerarca del Poder Ejecutivo y ordinales 201 a 205 del Código Electoral para los puestos de los municipios).

En este punto y, para la adecuada comprensión del tema medular de esta resolución, conviene señalar que los referidos cargos se conocen como **uninominales**, pues los partidos políticos, al haber solo un puesto disponible, únicamente nominan a uno de sus correligionarios para que compita por aquel. Dicho de otro modo, en el supuesto en comentario, las agrupaciones solo hacen una nominación en tanto la plaza disponible es única.

De otra parte, dentro de las autoridades locales, se tienen aquellas cuya designación proviene de un tipo de **elección plurinominal**: las agrupaciones postulan, por intermedio de listas bloqueadas y cerradas, tantos militantes como plazas disponibles tenga el órgano colegiado al que se aspira. Así, por ejemplo, los concejos municipales están integrados por 5, 7, 9, 11 o 13 curules, según la cantidad de población del respectivo cantón, de forma tal que los partidos políticos llevan a cabo procesos internos para seleccionar quiénes competirán por tales regidurías.

En otros términos, contrario a lo que ocurre con los referidos puestos únicos, la dinámica plurinominal parte de que existen, en la corporación municipal, varios regidores, concejales y, donde corresponda, concejales municipales de distrito. En esas instancias cada uno de los miembros tienen los mismos derechos y obligaciones, lo que permite asegurar que son funcionarios de igual jerarquía. Esa característica justifica un sistema proporcional de elección: la cantidad de personas electas por agrupación depende de la cantidad de votos recibidos por esa tendencia

en los comicios y la relación que, ese caudal electoral, tenga con el total de sufragios válidamente emitidos.

Ahora bien, los citados rasgos distintivos de cada uno de los perfiles de puesto enunciados llevan a que la paridad horizontal, también, deba ser tratada de forma diferenciada. En el caso de los puestos uninominales, como se expondrá de seguido, existen motivos sustentados en derechos fundamentales que impiden exigir a las agrupaciones políticas que postulen, en las alcaldías, sindicaturas e intendencias, igual número de hombres que de mujeres.

El derecho humano de participación política implica, entre otros, que los ciudadanos puedan elegir a sus gobernantes pero, a la vez, que puedan postularse a los diversos cargos que componen la estructura del Estado. Esa posibilidad de someter el nombre al Colegio Electoral no es irrestricta, pues la Convención Americana de Derechos Humanos indica que los ordenamientos jurídicos nacionales pueden regular el ejercicio de tal prerrogativa **exclusivamente** por *“razones de edad, nacionalidad, residencia, idioma, instrucción, capacidad civil o mental, o condena, por juez competente”* (artículo 23).

En el caso costarricense, la legislación ha establecido entre otras condiciones para acceder al gobierno local, el domicilio electoral en la circunscripción que se pretende servir el cargo por un lapso específico (entre otros, numeral 15, 22.e y 56 del Código Municipal), el no tener los derechos políticos suspendidos por una sentencia y el ser costarricense (ordinales 15.a y 22.a del referido cuerpo normativo); sin embargo, no sería legítimo que un Estado impidiera el sufragio pasivo (derecho a ser electo) en razón del sexo.

De hecho, el citado instrumento de Derecho Internacional refiere a que son inadmisibles las discriminaciones basadas en el citado rasgo de identidad, ya que todo ser humano es persona y, consecuentemente, goza de un núcleo de prerrogativas ciudadanas que no le pueden ser negadas (ordinal 1 de la mencionada convención).

En el caso concreto de la paridad horizontal en puestos uninominales, su aplicación imposibilitaría que la mitad del padrón electoral de cada circunscripción pueda acceder a contiendas partidarias internas en aras de, luego, ser postulados para los cargos de elección popular. Tómese en consideración que, para citar un ejemplo, si en un cantón se determinara que solo podrán ser nominados a la alcaldía hombres, las mujeres del cantón sufrirían un vaciamiento total de su derecho de participación política: por más que pertenezcan a una agrupación y cumplan con los requisitos legales de postulación, en razón de su sexo *–ab initio–* no podrían competir en los procesos internos en los que se disputan las nominaciones. Igual ocurriría con los hombres si se decretara que al cargo de elección solo pueden presentarse mujeres.

Tal afectación al núcleo esencial del derecho se produce justamente por la singularidad del cargo, en tanto solo existe un alcalde por cantón, un síndico propietario por distrito y un intendente por concejo municipal de distrito, mientras que, como se detallará en el siguiente acápite, los órganos deliberativos cantonales están conformados por varios regidores propietarios y, tratándose de la integración de los concejos de distrito, están constituidos por cuatro concejales titulares y el síndico correspondiente.

De esa suerte, la paridad horizontal sería un impedimento absoluto para que el cincuenta por ciento de los municipales compitan, en sus partidos, por el respectivo cargo uninominal. En otras palabras, el sexo se convertiría en una condición que restringe el poder acceder a un cargo titular dentro de la estructura del gobierno local.

El repetidamente citado derecho de participación política garantiza que los ciudadanos tengan la oportunidad de intentar acceder a cargos en las estructuras internas de las agrupaciones políticas, así como de eventualmente integrar las listas de candidatos, sin que esa posibilidad pueda ser truncada por aspectos distintos a los habilitados por el Derecho Convencional. Es claro que la referida prerrogativa no implica un derecho al cargo o a resultar electo en él, más bien asegura que se pueda formar parte del grupo de personas que lo disputan; en esa lógica, el obligar a una nominación por sexo preconfigura una exclusión inicial que bloquea cualquier aspiración a competir.

Las candidaturas a cargos uninominales deben provenir de procesos partidarios internos disputados y libres, en los que los militantes, independientemente de su sexo y siempre que cumplan con los requisitos del ordenamiento jurídico (lo cual incluye las exigencias estatutarias), puedan proponer sus nombres para que sus correligionarios y, a la postre, la asamblea superior (como máxima autoridad representativa) decidan quién será la persona nominada. Es en esa dinámica en la que logran operacionalizar el principio democrático y el derecho de participación política sin más cortapisas que las legítimamente autorizadas por el Derecho de la Constitución.

En suma, un primer motivo para que no sea dable aplicar paridad horizontal en puestos uninominales es el efecto aflictivo absoluto sobre el derecho de participación política de la mitad de la población.

Ahora bien, la declaratoria de la reelección como un derecho fundamental tiene como consecuencia que, tampoco por esa razón, pueda exigirse el citado tipo de paridad en los cargos uninominales. La Sala Constitucional, en la sentencia n.º 2003-02771 de las 11:40 horas del 4 de abril de 2003, expuso ampliamente por qué el derecho de elección es uno de tipo fundamental con asidero en el Derecho Internacional de los Derechos Humanos; además, los Jueces Constitucionales, enfatizaron que la posibilidad de que un gobernante pueda someter, de nuevo, su nombre al electorado no solo implica el ejercicio del sufragio pasivo, sino que, de gran relevancia, es también una prerrogativa del electorado: se amplían las opciones de escogencia. Puntualmente, el Órgano de Control de Constitucionalidad, en el referido fallo, indicó:

*“El derecho de elección, como derecho político, también constituye un derecho humano de primer orden, y por ende, es un derecho fundamental. La reelección tal y como se pudo constatar en el considerando V, estaba contemplada en la Constitución Política de 1949 y constituye una garantía del derecho de elección, pues le permite al ciudadano tener la facultad de escoger, en una mayor amplitud de posibilidades, los gobernantes que estima convenientes.”.*

Adicionalmente, el pronunciamiento fue categórico en calificar los obstáculos a la reelección como *“un desgaste de sus derechos fundamentales [referido a la ciudadanía]”*, pues van *“en detrimento de la soberanía del pueblo”* y constituyen una limitación que extralimita los supuestos tasados por la Convención Americana de

Derechos Humanos para restringir el ejercicio de libertades políticas (ver considerando VI de la resolución recién citada).

Resulta claro que la jurisprudencia constitucional que se invoca hace referencia a la reelección en un cargo del gobierno nacional (la Presidencia de la República), razón por la cual se precisa que las modificaciones a ese régimen para volver a optar por el cargo deben darse en el seno de una Asamblea Constituyente, sea por la vía de la reforma general a la Constitución Política.

No obstante, al ser los cargos municipales de desarrollo legal (aunque con raigambre constitucional: artículos 168 a 175), por analogía ha de entenderse que no es posible, vía interpretación y en sede jurisdiccional, hacer modificaciones o condicionar la posibilidad de que un funcionario vuelva a presentar su nombre al electorado para un nuevo período. Las limitaciones deben estar expresamente previstas en el estrato legal del ordenamiento jurídico.

En el esquema normativo actual, todos los cargos del gobierno local admiten reelección inmediata e indefinida, de forma tal que cualquier acción para impedir que así sea debe estar prevista en una ley en sentido formal y material. Una legislación de ese tipo –indefectiblemente– debe tomar en consideración la necesidad, la idoneidad y la proporcionalidad en sentido estricto como criterios para medir la legitimidad constitucional de la restricción. Tampoco sería conforme con el bloque de constitucionalidad una norma que vaciara el núcleo esencial de ese derecho fundamental que subyace a la reelección; lo único que podría hacerse sería regular su ejercicio, tal y como ocurre, por ejemplo, en la Presidencia de la República (la reelección es viable siempre que hayan pasado dos períodos constitucionales entre uno y otro mandato del mismo sujeto).



Si se aplicara la paridad horizontal en puestos uninominales y en una circunscripción le correspondiera -a una agrupación- designar como candidata una persona del sexo opuesto al de quien ejerce actualmente el cargo en representación de esa tendencia política, se generaría una imposibilidad para que ese gobernante optara nuevamente por postularse, escenario en el que habría una afectación directa al derecho de participación y un vaciamiento absoluto de la prerrogativa de reelección. Ciertamente, se podría argumentar que, en el período siguiente, la persona podría intentar la candidatura, mas ese supuesto (reelección alterna) constituye un escenario menos favorable que el actual y, por ende, debería ser el legislador quien lo regulara. Mal haría el juez, que en un Estado democrático está llamado a realizar interpretaciones favorables a la tutela de derechos fundamentales, si impusiera –vía jurisprudencial– lecturas que constriñen las prerrogativas ciudadanas.

Vale la pena subrayar que la posibilidad de intentar permanencia en el cargo es el derecho tutelado, ya que el funcionario con intenciones de permanecer en el puesto debe superar las dinámicas internas para ser incluido en la papeleta y, posteriormente, debe gozar del favor electoral de sus conciudadanos, eventos todos inciertos y sujetos a la voluntad popular de los respectivos colegios electorales. Eso sí, el espacio para siquiera intentarlo desaparecería si, como se dijo, en la localidad en la que se sirve el puesto se ha determinado que corresponde al otro sexo la postulación.

Por tales motivos, no resulta procedente ordenar la paridad horizontal en los puestos uninominales.

Finalmente, es oportuno indicar que alternancia vertical en las nóminas de este tipo de elecciones es la forma idónea en la que, según el marco normativo

convencional y patrio, se fomenta y asegura la participación política equitativa por sexo: al ser el puesto titular único, puede corresponder a cualquier sexo, empero la plaza del sustituto natural (vicealcaldía primera, sindicatura suplente y viceintendencia) debe otorgarse al sexo opuesto, en tanto el artículo 2 del Código Electoral manda que *“las nóminas de elección utilizarán el mecanismo de alternancia por sexo (mujer-hombre u hombre-mujer), en forma tal que dos personas del mismo sexo no puedan estar en forma consecutiva en la nómina.”* (sobre el particular, como se indicó en apartados anteriores, ver sentencia de este Tribunal n.º 3671-E8-2010).

En consecuencia, las reglas de paridad y alternancia relativas a las nóminas de candidaturas a puestos “ uninominales ” de elección popular a nivel municipal, se mantienen incólumes.

**2) Sobre la necesaria aplicación extensiva del principio de paridad al encabezamiento de las nóminas de candidaturas a cargos municipales plurinominales (regidurías, concejalías de distrito y concejalías municipales de distrito).** Cabe señalar, como preámbulo, que las restricciones advertidas en el apartado precedente y que fundamentan la imposibilidad jurídica de aplicar el principio de paridad al encabezamiento de las nóminas a cargos “ uninominales ” no se encuentran presentes en el caso de las listas de candidaturas a cargos “ plurinominales ” o “ colegiados ”; en específico, a las listas para regidurías, concejalías de distrito y concejalías municipales de distrito.

En efecto, el hecho de que un miembro de cualquiera de los órganos colegiados citados haya arribado a esa posición desde el primer lugar de la nómina propuesta por su partido político y que, aspirando a su reelección en un nuevo proceso electoral, no pueda ocupar ese mismo lugar en la lista, sino uno inferior

(porque las reglas establecidas por su agrupación otorguen ese espacio a una persona del sexo opuesto), no conduce a una afectación directa al derecho de participación ni al vaciamiento absoluto de la prerrogativa de elección. En primer lugar, porque la nómina partidaria debe incluir varios candidatos de uno y otro sexo en forma alterna, lo que prohíbe la posibilidad de que el sexo del interesado quede absolutamente excluido de nominación y, en segundo lugar, porque el cargo al que aspira no es uninominal (único) sino que se trata de un órgano colegiado con múltiples escaños por asignar, cuya obtención dependerá del favor del electorado, entre otros factores.

De ahí que únicamente resta por determinar si la aplicación del principio de paridad en las nóminas de candidaturas a los cargos plurinominales citados debe extenderse también -en forma horizontal- entre los encabezamientos de las nóminas del mismo género pertenecientes a una misma circunscripción territorial.

Este Tribunal, expuso en su oportunidad, las razones que dieron sustento al criterio que circunscribió la aplicación del sistema de paridad y alternancia a cada nómina de candidaturas a cargos de elección popular, individualmente considerada (paridad vertical).

No obstante, a la luz de los elementos objetivos y ponderables con que cuenta en este momento, del entorno socio-político imperante, de las especiales características de nuestro sistema electoral y de la necesaria progresividad del derecho de igualdad, es posible verificar que la implementación del sistema de paridad y alternancia, tal y como se está aplicando, no garantiza eficientemente la participación de la mujer para aspirar a los cargos públicos plurinominales citados, como debe serlo por mandato en los instrumentos normativos citados.

En efecto, la evidencia demuestra que la desigualdad es un fenómeno que no cesa y los partidos políticos insisten en impulsar los encabezamientos femeninos -con mayor frecuencia- para los cargos de suplencia o en aquellos cuyo ejercicio sea gratuito relegándolas a papeles residuales, a pesar de que en todos los cargos (no solo en esos) se requiere la participación, contribución y visión de ambos sexos.

Ello demanda -en esta materia- replantear la postura sobre la obligatoriedad en la implementación del componente horizontal del principio de paridad al entender que -en respeto a los principios y valores asumidos por el Estado costarricense- la paridad solo puede materializarse con su aplicación extensiva al encabezamiento de las nóminas de candidaturas a cargos plurinominales de elección popular a nivel municipal (paridad horizontal, transversal o de territorialidad); en específico a las nóminas para regidurías, concejalías de distrito y concejalías municipales de distrito.

La reversión parcial del criterio anterior está orientada a evitar que la desaplicación o distorsión de los objetivos rectores torne estéril la medida adoptada mediante el vaciamiento de su núcleo esencial (a falta de compromiso partidario para proponer mujeres en el encabezamiento de las listas, en forma igualitaria), haciendo nugatorios el espíritu, fines y objetivos trazados por el ordenamiento jurídico integral.

Ello contribuye, además, a proporcionar coherencia al sistema electoral desde una perspectiva integral toda vez que concede el mismo tratamiento a la totalidad de las nóminas a cargos plurinominales (tanto a nivel provincial como local), situándolas bajo los mismos parámetros e idénticas reglas en cuanto a la aplicación del principio de paridad se refiere (en concordancia con lo dispuesto en la resolución n.º 3603-E8-2016, de previa cita, en lo relativo a las listas de candidaturas a diputaciones).

Se entiende claro está, que la justificación para extender el componente

horizontal a las postulaciones a nivel municipal no reside en que esas nóminas estén destinadas a competir por espacios o escaños en la integración de un mismo órgano (como ocurre en el caso de los aspirantes a escaños legislativos) toda vez que las circunscripciones locales son independientes entre sí y ello descarta que exista destino o conexidad entre ellas. La motivación para hacerlo extensivo al ámbito local surge -más bien- de la necesidad de producir un equilibrio y ampliar los márgenes de acceso de las mujeres a la representación en puestos decisivos en ese ámbito (ONU MUJERES, “*Paridad de Género: Política e instituciones. Hacia una democracia paritaria*”, n.º 3, 2017).

Lo así dispuesto implica, en palabras sencillas, que los partidos políticos deberán orientar sus actuaciones hacia la promoción e inclusión de mujeres en el primer lugar (encabezamiento) de las nóminas -en forma igualitaria- a fin de que ese posicionamiento permita facilitar y potenciar la probabilidad real de ser electas y acceder a tales unidades de decisión, todo en punto a enriquecer la democracia.

En ese orden de ideas, se modifica parcialmente la jurisprudencia de este Tribunal y se interpretan oficiosamente los artículos 2, 52 incisos ñ) y o) y 148 del Código Electoral, en el sentido de que la paridad de las nóminas de candidatos a los puestos de regidurías propietarias, concejalías de distrito propietarias y concejalías municipales de distrito propietarias no solo obliga a los partidos a integrar cada una de esas listas con un 50% de cada sexo (colocados en forma alterna), sino también a que esa proporción se respete en los encabezamientos de las listas del mismo género pertenecientes a una misma circunscripción territorial.

La paridad así entendida puede contribuir a restablecer el equilibrio en el ejercicio de los derechos fundamentales en juego y garantizar el principio de igualdad

reconocido en nuestra Constitución Política y en los instrumentos internacionales en vigor.

Bajo ese escenario, la paridad deberá verificarse de la siguiente manera: **a)** entre los encabezamientos de las diferentes nóminas para regidores propietarios (correspondientes a una misma provincia); **b)** entre los primeros lugares de las diferentes nóminas para concejales de distrito (pertenecientes a un mismo cantón); y, **c)** entre los encabezamientos de las diferentes nóminas para concejales municipales de distrito (pertenecientes a un mismo cantón).

A fin de proporcionar simetría en la presentación de las fórmulas, el sexo que encabece las nóminas suplentes deberá ser el mismo de aquel que figure en el primer lugar de las respectivas listas propietarias; ello contribuirá, además, a impedir que los encabezamientos suplentes registren desequilibrios paritarios. Cabe señalar que lo anterior difiere del criterio vertido por este Tribunal en la resolución n.º 5584-E8-2013, cuyas consideraciones respondían al marco de otro escenario y diferente coyuntura.

**De las reglas citadas se exceptúan tres supuestos:** **a)** los partidos cantonales, únicamente, en cuanto a las nóminas que formulen para regidores propietarios y suplentes; **b)** las nóminas presentadas por los partidos políticos en coalición; y, **c)** las nóminas que los partidos políticos presenten para las concejalías municipales de distrito que sean únicas en su cantón: distrito San Isidro de Peñas Blancas (cantón San Ramón); distrito Tucurrique (cantón Jiménez); distrito Cervantes (cantón Alvarado); y, distrito Colorado (cantón Abangares). A esa conclusión se arriba al entender que, en esos casos, aunque se trata de listas que aspiran a órganos plurinominales, no resulta posible la aplicación del criterio por no existir nóminas

paralelas (en la misma circunscripción territorial) con las cuales construir paridad de encabezamientos.

**IV.- Sobre la obligación de los partidos políticos de implementar mecanismos paritarios para dar cumplimiento a lo dispuesto.** Cabe señalar que la competencia del TSE para interpretar no sólo la Constitución Política y la ley en materia electoral, sino también los estatutos de los partidos políticos, debe ejercerse, desde luego, sin menoscabo de la potestad de autorregulación que también tienen las agrupaciones políticas conforme a la Constitución y la ley y, por ello, en materias en las cuales el legislador estableció reservas en favor de estos, el TSE no puede trascender esos límites, imponiendo reglas que son de entera responsabilidad de los partidos políticos.

En este sentido, el Código Electoral delegó en los partidos políticos, a través de sus estatutos, el definir los procedimientos que utilizarían para garantizar todo lo relativo a los principios de paridad y alternancia en sus nóminas a cargos de elección popular, al establecer en el artículo 52 inciso o), que los estatutos deben contener *“Mecanismos que aseguren los principios de igualdad, no discriminación y paridad en las estructuras partidarias, así como en la totalidad y en cada una de las nóminas de elección popular y el mecanismo de alternancia de hombres y mujeres en las nóminas de elección popular.”*

En ese orden de ideas, a partir de la decisión estrictamente política de los partidos en el diseño del mecanismo, este debe materializarse en un cuerpo normativo (reforma estatutaria, reglamentos o directrices, entre otros), a ser discutido y aprobado por la asamblea superior de la agrupación. Esas reglas deben ser aprobadas antes de que se convoque la contienda y deben difundirse de manera

apropiada para que los interesados en competir sepan a qué se atienen y conozcan las regulaciones que gobernarán esa contienda electoral intrapartidaria. Asimismo, existe una prohibición absoluta para que, una vez convocado el proceso de selección de candidatos, se modifiquen las disposiciones que lo rigen. Lo contrario, implicaría una violación al principio de seguridad jurídica que viciaría el proceso electoral interno (ver, en ese sentido, la resolución n.º 3331-E8-2015).

En síntesis, aun cuando los partidos tienen un amplio margen de libertad para configurar el mecanismo a través del cual implementarán la paridad horizontal (sobre las nóminas expuestas y en los términos decretados), deben cumplir dos requisitos esenciales: **a)** consagrarlo en una norma jurídica discutida y aprobada por la asamblea superior de la agrupación; y, **b)** disponerlo antes de convocar el proceso electivo interno, sin que puedan modificarlo una vez que este se haya convocado.

En caso de que la agrupación política incumpliera lo anterior o que, por cualquier motivo, los encabezamientos de sus nóminas no respeten el régimen paritario descrito, la Dirección General del Registro Electoral (DGRE) rechazará los encabezamientos presentados (de conformidad con lo dispuesto en el párrafo *in fine* del artículo 148 del Código Electoral) y, en su lugar, dispondrá por sorteo su reacomodo a fin de que las nóminas cumplan con el régimen paritario citado (en la circunscripción territorial que corresponda); bajo el entendido de que, para la materialización de esa medida y en caso de que el reajuste así lo requiera, la distribución de las listas originalmente presentadas podría verse afectada y alterada.

Tal disposición se torna indispensable con el propósito de no hacer nugatorios los fines de la interpretación realizada.



**V.- Sobre el dimensionamiento de los efectos de la presente interpretación oficiosa.** Ya en otras oportunidades, el Tribunal se ha visto en la necesidad de dimensionar los efectos de sus fallos, esto para no provocar un daño mayor a la colectividad partidaria que ponga en riesgo la intervención de toda la agrupación en un proceso electoral, impactando el principio de participación política (ver, en ese sentido resolución n.º 6506-E1-2015).

En el presente caso, este Tribunal es consciente de que esta interpretación oficiosa, por su innovación, penetración y la transformación que incorpora, introduce una variable sustancial y compleja en la forma en que los partidos políticos deberán organizar sus procesos internos de designación de candidaturas de cara a los procesos municipales; las que, en cada agrupación revisten características especiales (por la amplitud de sus bases, la integración de sus asambleas y la complejidad de sus normativas), a lo que se añaden las dificultades propias de ese tipo de elecciones, por el volumen de puestos en disputa.

La puesta en escena de este criterio no solo demandará -para los partidos políticos- un proceso de pactos, acuerdos y consensos, sino también una reingeniería normativa que produzca un mecanismo cuyo engranaje permita una implementación finamente articulada y absolutamente precisa, sin margen para la improvisación. Ello requerirá transitar por múltiples procesos de ajuste, acomodo y rectificación.

Cabe señalar, adicionalmente, que la novedosa propuesta no se ajusta bien con los plazos rigurosos -generalmente perentorios y muy cortos- que la normativa electoral establece para los cronogramas del proceso electoral en general y, en especial, para las etapas de presentación e inscripción de candidaturas.

Por ende, la modificación también demandará ajustes reglamentarios a nivel

institucional y otras medidas que permitan asegurar su implementación exitosa y el acompañamiento a los partidos políticos interesados; ello, con el objetivo de que el nuevo criterio no genere dilaciones imprevistas que pongan en riesgo la celebración de ese tipo de comicios (caracterizados por la elevada cantidad de agrupaciones participantes y el volumen de puestos a que aspiran). Los cambios que ello implique (a nivel de nuevas reglas para la renovación de estructuras o ratificación de candidaturas, entre otros) van a modificar la dinámica a la que están acostumbrados los partidos políticos.

Con sustento en esas consideraciones, este Tribunal estima que la reinterpretación de las normas de interés obliga a un dimensionamiento de sus alcances y efectos, a la luz de los fundamentos constitucionales involucrados.

En consecuencia, se dispone que la implementación del criterio de paridad horizontal (en los términos citados) y la consecuencia establecida en el considerando IV de esta resolución (que impone el reacomodo de las nóminas ante el incumplimiento) no será aplicable para el proceso de inscripción de candidaturas correspondiente a las elecciones de 2020, sino hasta los comicios municipales del año 2024.

El dimensionamiento (en esos términos) procura, con base en el principio de razonabilidad, que la implementación de tan importante medida no se vea frustrada por graves dislocaciones que, a la postre, comprometan su finalidad o desnaturalicen su propósito. Así, las agrupaciones y sus correligionarios tendrán un margen razonable para la reingeniería que el nuevo criterio demanda y un espacio necesario para que el próximo proceso electoral (del año 2020) se traduzca en una tasación de las variables -positivas o negativas- que el mecanismo adoptado por ellos pueda

producir en la práctica, sin que se vea comprometida -de manera inmediata- su participación política total o parcial y, sobre todo, el derecho de participación de las bases locales.

Con ello, se busca promover la introducción del “criterio de paridad horizontal” (para las nóminas citadas) sin afectar el principio de participación ni vulnerar la libre autodeterminación de los partidos políticos.

**VI. Cuestión adicional.** En atención a la relevancia de las cuestiones expuestas y, en aras de acompañar a los partidos políticos en los procesos que demanda, se encarga al Instituto de Formación y Estudios en Democracia para que difunda este pronunciamiento. Proceda la DGRE a efectuar las propuestas de reforma reglamentaria que resulten necesarias y la Dirección General de Estrategia Tecnológica a formular la solución tecnológica correspondiente.

### **POR TANTO**

Se modifica parcialmente la jurisprudencia de este Tribunal en torno a la aplicación del principio de paridad y se interpretan oficiosamente los artículos 2, 52 incisos ñ) y o) y 148 del Código Electoral, en los siguientes términos: **1)** la paridad de las nóminas de candidaturas a los puestos “plurinominales” de elección popular a nivel municipal (regidurías, concejalías de distrito y concejalías municipales de distrito) no solo obliga a los partidos a integrar cada una de esas listas con un 50% de cada sexo, colocados en forma alterna (paridad vertical con alternancia), sino también a que esa proporción se respete en los encabezamientos de las listas del mismo género pertenecientes a una misma circunscripción territorial (paridad horizontal). **2)** Bajo ese escenario, la paridad horizontal deberá verificarse de la siguiente manera: **a)** entre los encabezamientos de las diferentes nóminas para regidores propietarios

(correspondientes a una misma provincia); **b)** entre los primeros lugares de las diferentes nóminas para concejales de distrito (pertenecientes a un mismo cantón); y, **c)** entre los encabezamientos de las diferentes nóminas para concejales municipales de distrito (pertenecientes a un mismo cantón). El sexo que encabece las nóminas suplentes será el mismo de aquel que figure en el primer lugar de las respectivas nóminas propietarias. **3)** Las reglas citadas no se aplicarán en los siguientes supuestos: **a)** los partidos cantonales, únicamente, en cuanto a las nóminas que formulen para regidores propietarios y suplentes; **b)** las nóminas presentadas por los partidos políticos en coalición; y, **c)** las nóminas que los partidos políticos presenten para las concejalías municipales de distrito que sean únicas en su cantón: distrito San Isidro de Peñas Blancas (cantón San Ramón); distrito Tukurrique (cantón Jiménez); distrito Cervantes (cantón Alvarado); y, distrito Colorado (cantón Abangares). **4)** Los partidos políticos deberán definir, en su normativa interna, los mecanismos que den cumplimiento a este régimen paritario, lo que debe materializarse en un cuerpo normativo (reforma estatutaria, reglamentos o directrices, entre otros), a ser discutido y aprobado por la asamblea superior de la agrupación. **5)** Las reglas citadas deben ser aprobadas antes de que se convoque la contienda y deben difundirse de manera apropiada para que los interesados en competir sepan a qué se atienen y conozcan las regulaciones que gobernarán esa contienda electoral intrapartidaria. **6)** Existe una prohibición absoluta para que, una vez convocado el proceso de selección de candidatos, se modifiquen las disposiciones que lo rigen. **7)** En caso de que la agrupación política no cumpla con lo aquí dispuesto y que, por cualquier motivo, los encabezamientos de sus nóminas no respeten ese régimen paritario, la Dirección General del Registro Electoral rechazará los encabezamientos

presentados y, en su lugar, dispondrá por sorteo su reacomodo a fin de que las nóminas cumplan con el régimen paritario (en su dimensión horizontal) en la circunscripción territorial que corresponda; bajo el entendido de que, para la materialización de esa medida y en caso de que el reajuste así lo requiera, la distribución de las listas originalmente presentadas podría verse afectada y alterada.

**8)** Se dimensionan los efectos de este fallo en el sentido de que la implementación del criterio de paridad horizontal (en los términos citados) y de la consecuencia establecida en el considerando IV de esta resolución (que impone el reacomodo de las nóminas ante el incumplimiento) no serán aplicables para el proceso de inscripción de candidaturas correspondiente a las elecciones de 2020, sino hasta los comicios municipales del año 2024. **9)** Las reglas sobre paridad y alternancia (vertical) relativas a las nóminas de candidaturas a puestos “ uninominales ” de elección popular a nivel municipal se mantienen incólumes e invariables (alcaldías, sindicaturas e intendencias, así como sus respectivas suplencias). La Magistrada Zamora Chavarría salva parcialmente el voto, pues considera que la paridad horizontal también debe ser aplicada a los cargos uninominales de los gobiernos locales. Notifíquese a la Dirección General de Registro Electoral, al Departamento de Registro de Partidos Políticos, al Instituto de Formación y Estudios en Democracia, a la Dirección General de Estrategia Tecnológica, a los partidos políticos y publíquese en el Diario Oficial en los términos establecidos en el artículo 12 inciso c) del Código Electoral.

*Luis Antonio Sobrado González*

*Eugenia María Zamora Chavarría*

*Max Alberto Esquivel Faerron*

## **VOTO SALVADO PARCIAL DE LA MAGISTRADA ZAMORA CHAVARRÍA**

**I. Consideraciones preliminares.** Decidir sobre la paridad horizontal, por razón de sexo, en las listas para cargos municipales, no es un tema sencillo; de hecho, debo reconocer que es uno de los asuntos más complejos que, como Jueza Electoral, me ha correspondido fallar. La dificultad no estriba en el convencimiento de si debe potenciarse o no la participación política de la mujer, pues de eso no hay duda: esa mitad de la población de la que orgullosamente soy parte ha tenido que luchar contra cotas estructurales y obstáculos sociales para salir de lo privado y hacerse sitio en las estructuras de toma de decisiones y de administración de la cosa pública.

Precisamente esas limitaciones culturalmente generadas y reproducidas han requerido (y todavía hoy requieren) de acciones afirmativas, pero también de acciones positivas por parte del Estado, que posibiliten las transformaciones que permitan una participación igualitaria. Al trabajo de los sectores sociales (piénsese, por ejemplo, en la gran contribución del movimiento sufragista en nuestro país y en el mundo) siguió la muy difícil aprobación de normas jurídicas que, por su consustancial coercitividad, intervienen en las dinámicas políticas para viabilizar la inserción de la mujer en los terrenos que, por el devenir histórico, les han sido negados.

Pero, como el marco regulatorio por sí mismo no siempre ha tenido la entidad suficiente para materializarse, los estrados judiciales han sido, también, grandes aliados en esa empresa de equiparar condiciones. Justamente este Tribunal -desde hace casi veinte años- ha mostrado su compromiso con lograr altos niveles de participación política femenina. Muestra de ello son los hitos jurisprudenciales que se reseñan en los considerandos preliminares de esta sentencia y que evidencian la sensibilidad en el tema de quienes han integrado este Órgano Constitucional.

En esa línea, es justo reconocer la meritoria labor de quienes nos antecedieron en la Magistratura pero, sobre todo, de mis actuales compañeros de Pleno; en esta conformación propietaria han sido verdaderos actores en el diseño, la interpretación y la integración del ordenamiento jurídico para que este sea favorable a la real y efectiva incorporación de las mujeres -la mitad del padrón electoral- en las dinámicas político partidistas.

Por ello, que tengamos criterios diferenciados en uno de los puntos medulares de esta sentencia no debe entenderse como una contraposición de visiones del fenómeno jurídico. La disparidad es reflejo de la dificultad del tema en sí: se está llevando a cabo un ejercicio hermenéutico que, más allá de reglas concretas, involucra principios y valores que informan el régimen democrático; en otros términos, el aspecto por decidir se halla en la matriz axiológica que sustenta nuestro longevo régimen republicano.

Al situarse la discusión en el plano más abstracto del constructo normativo, la labor interpretativa puede generar conclusiones diferentes, aunque igualmente plausibles; sea, es dable encontrar respuestas disímiles que tengan igual legitimidad y asidero jurídico, como ocurre en este caso.

Adicionalmente, conviene subrayar que el tópico en desarrollo no ha sido tratado, en el plano de la justicia electoral, en el subcontinente latinoamericano; a excepción de algunos órganos jurisdiccionales electorales de México, entre ellos la Suprema Corte de Justicia de la Nación, a mi leal saber y entender ningún otro órgano jurisdiccional de la región ha abordado la cuestión de la participación igualitaria por sexo en su dimensión de paridad horizontal en las candidaturas a los puestos de los gobiernos locales. Sin embargo, el ordenamiento jurídico y configuración del sistema electoral de ese país presentan considerables diferencias con el nuestro.

Esa falta de experiencia comparada complejiza aún más el abordaje de la cuestión ya que, si bien las particularidades socioculturales impiden que se dé una aplicación directa de las soluciones dadas en otras latitudes a dinámicas electorales, lo cierto es que tener elementos de juicio basados en prácticas de otros países permite una decisión que toma en cuenta cómo operan, de hecho, las posibilidades de decisión.

**II.- Sobre el marco general de análisis en la sentencia.** Comparto plenamente los razonamientos que son transversales en la parte considerativa de la sentencia y que, en resumen, versan sobre la participación política de la mujer como un derecho humano, los esfuerzos del Tribunal Supremo de Elecciones para su real cumplimiento y la necesidad de una ponderación entre la referida prerrogativa ciudadana y otras que están presentes en el sistema electoral costarricense.

Sin embargo, en cuanto a la mención a los instrumentos jurídicos internacionales que impulsan la participación política de la mujer, deben hacerse algunas precisiones. En la sentencia se hace un breve inventario de los principales



cánones del Derecho Internacional de los Derechos Humanos que versan sobre la igualdad para acceder a las prerrogativas ciudadanas, sin que pueda hacerse en ello distinción por razón de sexo. Ciertamente esos instrumentos, como se menciona en el cuerpo de la sentencia, contemplan expresamente una prohibición para utilizar el sexo como criterio diferenciador o para excluir derechos.

En este ámbito de los derechos humanos también acreditamos la presencia de convenciones y tratados suscritos con el objeto específico de tutelar los derechos humanos de poblaciones específicas, como la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial (1965) y La Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (2006), así como las que tutelan los derechos humanos de las mujeres, que han tenido un innegable protagonismo en la búsqueda por la igualdad entre los sexos. Este es el caso de las ya citadas Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW, por sus siglas en inglés), de su Protocolo Facultativo y el de la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer (Convención *Belem do Pará*).

La lógica de tales convenciones es una de corte tuitivo y potenciador: más allá de normas programáticas hay verdaderas imposiciones a los Estados Parte para que adopten medidas en favor de las mujeres. Sin embargo, no debemos perder de vista que el objetivo de esos instrumentos es el logro de la igualdad *de iure* y *de facto* de las mujeres. De allí que contemplen medidas como las acciones afirmativas, pero que no se reducen solamente a ellas.

De hecho, el artículo 1.º de la CEDAW, por su redacción, es una regla específica que, además de tener una jerarquía normativa igual a la de otros

instrumentos jurídicos de Derecho Internacional (como el propio Pacto de San José), tiene una vocación de permanencia en el tiempo. No solo proscribire las acciones que menoscaben o anulen el reconocimiento, goce o ejercicio de los derechos de las mujeres sino, de gran relevancia, objeta toda aquella conducta institucionalizada que por su resultado impida el disfrute de las prerrogativas ciudadanas sobre la base de la igualdad.

En otros términos, todo fenómeno que traiga consigo, como consecuencia, una limitación al pleno goce de los derechos humanos de las mujeres debe ser abordado de forma prioritaria, de manera que los Estados solventen toda situación de desigualdad que, en el fondo, no es ni más ni menos que una discriminación. Similares disposiciones localizamos en convenciones contra el racismo y la discapacidad.

En efecto, podemos afirmar que existe una relación intrínseca entre el derecho a la no discriminación y el principio de igualdad. Así, por ejemplo, en el caso del sistema interamericano, como lo señalan algunas autoras, *“la Convención Americana de Derechos Humanos (CADH) no es una excepción, como se desprende de la lectura de sus artículos 1º y 24º, respectivamente. Si bien los tratados generales de derechos humanos no definen qué es la discriminación que prohíben, en el caso de la discriminación basada en el sexo, el Art. 1 de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer ... la define claramente...”*. (Facio, 2009).

El sistema electoral costarricense, en el año 2009 fue más allá de la adopción de una acción afirmativa: la incorporación del principio de paridad en el artículo 2.º del Código Electoral nos coloca a la vanguardia. Ahora, las reglas de los referidos

instrumentos deben entenderse y aplicarse como referentes de un sistema igualitario y, en ese tanto, las aspiraciones de equiparación de condiciones deben resemantizarse en la labor interpretativa para comprenderlas como los formantes de legitimidad de un marco de participación horizontal de hombres y mujeres.

Tal forma de comprender el marco jurídico encuentra asidero, además, en la obligación contraída internacionalmente (por intermedio de la suscripción de la ya mencionada CEDAW), según la cual el Estado debe proscribir aquellos actos que tienen la intención de discriminar, pero, de suma importancia, eliminar aquellas conductas que, sin tener la intención de discriminar, terminan discriminando en su resultado (Facio, 2009), como podría serlo el mantener un esquema de candidaturas que no potencie la participación política igualitaria entre los sexos.

**III.- Delimitación de la diferencia de criterio con el voto de mayoría.** Como se exponía párrafos atrás, suscribo las argumentaciones vertidas en la mayor parte de los considerandos de la sentencia. Así, concuro con mi voto en el sentido de que debe aplicarse la paridad horizontal en las listas plurinominales de candidatos a puestos municipales, en la obligación que tienen las agrupaciones políticas de establecer mecanismos para dar cumplimiento al mandato de paridad horizontal en esos cargos y en el dimensionamiento temporal de los efectos de la sentencia.

Por la trascendencia de lo resuelto y por el avance del calendario electoral, también coincido con el voto de mayoría en cuanto a que la paridad horizontal debe diferirse, en su aplicación, a los comicios locales de 2024; de no hacerse de esta manera, muchos partidos políticos corren el riesgo de no poder presentar candidaturas en los comicios municipales de 2020, lo que lesionaría flagrantemente

las dimensiones del principio democrático: la posibilidad de que las agrupaciones inscritas presenten candidaturas y el fomento de procesos disputados.

Sobre esa línea, de igual manera comparto la decisión de excluir, de la aplicación de la paridad horizontal, la nómina para la Presidencia de la República, en tanto se trata de un único cargo, para una única circunscripción electoral: el territorio nacional.

Finalmente comparto que la paridad horizontal queda excepcionada en aquellas concejalías municipales de distrito que sean únicas en su cantón: distrito San Isidro de Peñas Blancas (cantón de San Ramón); distrito de Tucurrique (cantón Jiménez); distrito de Cervantes (cantón Alvarado) y distrito de Colorado (cantón Abangares).

Concordando con el voto de mayoría en los temas señalados, salvo mi voto en lo relativo a la imposibilidad de aplicar la paridad horizontal en puestos municipales uninominales, pues considero que sí es posible exigir a las agrupaciones políticas encabezamientos paritarios en las papeletas que presenten para competir por Alcaldías, Sindicaturas e Intendencias.

**IV.- Sobre la aplicación del principio de paridad al encabezamiento de las nóminas de candidaturas a cargos municipales uninominales (alcaldías, sindicaturas e intendencias).** El voto de mayoría, en esencia, sustenta en tres motivos concretos el porqué es imposible aplicar la paridad horizontal en puestos uninominales: la inexistencia de ley que limite el derecho de participación política, la participación política de la mitad de las personas munícipes de un cantón y el derecho fundamental a la reelección. Sin embargo, con el mayor respeto, considero que el enfoque que debe darse a tales cuestiones es el siguiente.

Resulta primordial comprender que se está frente a una aparente colisión de derechos humanos; un enfrentamiento de valores del mismo género, pero de distinta especie. De forma abreviada podemos decir que lo medular de esta sentencia es resolver la disyuntiva suscitada entre el derecho de participación política en general y el derecho de participación política de las mujeres, en relación con las candidaturas a este tipo de cargos.

Tomando en consideración el primer criterio expuesto (falta de ley restrictiva), se debe indicar que sí existe una norma expresa que habilita la limitación del derecho de participación, en sentido amplio, para dar cabida a la participación igualitaria por sexo. El artículo 2.º del Código Electoral refiere, como se recordó párrafos atrás, al principio de paridad, según el cual “*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*”, precepto que legitima el establecimiento de mecanismos que aseguren el cumplimiento de esa integración igualitaria de las nóminas. Téngase en cuenta además que, en el caso costarricense, la limitación a derechos fundamentales puede darse mediante ley en sentido formal y material (distinto a lo que ocurre en países como México, donde la limitación debe darse desde la Constitución Política), máxime cuando ello se haga para el cumplimiento de otra prerrogativa ciudadana, como lo es el principio de igualdad consagrado en el artículo 33 de la Constitución Política.

Ciertamente, en el pasado suscribí resoluciones en las que se descartaba la paridad horizontal a partir de ese mismo numeral y del último párrafo del artículo 148 del mencionado cuerpo de normas electorales patrio, con base en las discusiones suscitadas en el Poder Legislativo: de manera categórica el legislador descartó tal

tipo de paridad. Sin embargo, los cambios suscitados en el sistema electoral (expuestos en el cuerpo de la sentencia en uno de los apartados que suscribo) obligan a una lectura evolutiva de la norma, dejando atrás el anterior abordaje que, como órgano colegiado, le habíamos dado.

Sobre ese punto, vale mencionar que la Sala Constitucional, en la sentencia n.º 16070-2015, reconoció que la literalidad del artículo 2.º del Código Electoral respalda los mecanismos que sean necesarios para que las agrupaciones políticas cumplan con el principio de paridad horizontal en todas sus nóminas. En concreto, el referido Tribunal indicó: *“al hablarse más bien de la paridad en general [referido al citado ordinal 2.º], e imponerle a los partidos el respeto de la paridad en la totalidad de las nóminas y en cada una de ellas, más bien se dejaron legislativamente recogidos e impuestos todos y cualquier mecanismo específico de paridad, a fin de lograr la equidad de género.”* Debe remarcarse que, si bien tal pronunciamiento de la Sala Constitucional fue dividido, lo cierto es que la disidencia se da sobre aspectos procedimentales: los dos Magistrados que salvan su voto lo hacen por considerar que ese órgano no es competente para revisar la jurisprudencia electoral, mas expresamente manifiestan su coincidencia con el fondo de la cuestión.

Cabe destacar que, en mi criterio, la Sala Constitucional no tiene la competencia para revisar, vía acción de inconstitucionalidad (como lo hizo en el precedente transcrito), las resoluciones emitidas por este Tribunal en ejercicio de sus competencias exclusivas y excluyentes, de forma tal que debió rechazar la gestión que, en su momento, se interpuso contra la jurisprudencia electoral en la que se descartaba la paridad horizontal o, en su defecto, declarar la inconstitucionalidad de

la parte de la norma que condujo a la interpretación del Tribunal Supremo de Elecciones.

Sin perjuicio de ello, sí comparto que la lectura del ordinal 2.º del Código Electoral, abordado desde su literalidad y en atención a las cambiantes especificidades del sistema electoral actual que llevan a una interpretación evolutiva, respalda la paridad horizontal en todas las listas de candidatos a los cargos de los gobiernos locales. Esa relectura del canon jurídico está respaldada, además, por los párrafos tercero y cuarto del numeral 3.º del referido cuerpo de normas, en los que se reconoce la posibilidad de cambiar el criterio, tal y como se hizo con los encabezamientos de las nóminas para las diputaciones (sentencia n.º 3603-E8-2016), como ahora lo hacemos en las listas plurinominales a cargos municipales (parte unánime de esta resolución) y como ahora interpreto para las postulaciones a puestos uninominales a escala local.

De otra parte, no coincido con el voto de mayoría en cuanto sostiene que el carácter de “derecho humano de primer orden y por ende fundamental” de la reelección (sentencia de la Sala Constitucional n.º 2003-02771) impide la aplicación de la paridad horizontal en cargos municipales uninominales. En primer término, debe tenerse en cuenta que los Jueces Constitucionales, al revisar el referido instituto de la reelección, desplegaron su análisis a la luz del cambio suscitado en el texto político fundamental originario, sin que se hiciera una evaluación de la posibilidad de volver a ocupar el cargo frente a otro u otros derechos humanos.

En efecto, el juicio de constitucionalidad se basó en evaluar la restricción absoluta a la reelección, impuesta por el constituyente derivado a finales de la década de los sesenta, frente al derecho de elección como tal, sin que de ello se pueda

concluir que se trata de una prerrogativa irrestricta. De hecho, en el citado pronunciamiento, el Tribunal Constitucional no precisó cuál era su jerarquía frente a otros derechos de similar rango, circunstancia que impide tener como conclusión que otras prerrogativas ceden –automáticamente– frente a aquella.

Nótese que, de la sentencia constitucional se desprende –incluso– la coexistencia del referido derecho con un principio: la alternabilidad del gobierno (artículo 9 constitucional). Dicho de otro modo, la relección es un derecho fundamental del electorado (pues amplía las posibilidades de selección según el fallo en comentario), pero puede estar limitado: la persona que ocupó la Presidencia puede someter de nuevo su nombre al Colegio Electoral, siempre que hayan pasado, al menos, dos períodos constitucionales entre su mandato y sus nuevas aspiraciones (ordinal 132 de la Constitución Política).

Ahora bien, en el voto de mayoría se afirma que el fallo n.º 2003-02771 aplica por analogía a los cargos municipales por tener estos, también, raigambre constitucional; no obstante, esa aseveración no toma en cuenta que, si bien la figura del funcionario ejecutivo de los gobiernos locales sí se prevé en la Constitución Política (artículo 169), lo cierto es que su forma de designación no fue prevista por el constituyente, tanto es así que hasta finales del siglo XX era un servidor nombrado por el respectivo concejo municipal (no era de elección popular).

De acuerdo con lo expuesto, la trascendencia que tiene la reelección en el proceso de selección del jerarca del Poder Ejecutivo (manifestada en que el propio Poder Constituyente la previó) no tiene un correlato directo en lo que al gobierno local refiere, con lo que se concluye que su aplicación está condicionada por la operacionalización de otras prerrogativas ciudadanas.



Aún aceptando la tesis de mayoría, la reelección, como derecho fundamental, no riñe *per se* con la paridad horizontal en cargos uninominales; no solo podría el legislador variar el marco regulatorio legal para dimensionarla (como ocurre con la Presidencia, que está sujeta a un lapso de espera entre mandato y mandato), sino que pueden encontrarse mecanismos para armonizarla con la participación política igualitaria en razón del sexo.

En esa tónica, es menester recordar que, según lo ha sostenido este Tribunal en una inveterada línea jurisprudencial, corresponde a las propias agrupaciones políticas, en ejercicio del principio de autorregulación partidaria, definir cuáles son las mejores vías para armonizar la participación política igualitaria con la reelección. Así como se sostuvo en el esquema de cuotas, la paridad vertical, el mecanismo de alternancia y, más recientemente, la paridad horizontal, el Estado –por intermedio de su Autoridad Electoral– entiende que, tratándose de la paridad horizontal en los cargos uninominales y la citada reelección, prima la autonomía partidaria en el diseño de las regulaciones que permitan operacionalizar tal mandato.

Por ejemplo, la respectiva agrupación podría, con la antelación debida, consultar cuáles ocupantes de puestos de alcaldía (postulados por su plataforma) desean aspirar a la reelección; una vez verificada esa información, gestar procesos internos para definir si, en efecto, esas personas resultan favorecidas por la militancia y son refrendadas por la respectiva asamblea superior para ser nuevamente candidatas a la alcaldía, pues de no ser así se daría paso a nuevos postulantes (téngase presente que, como lo señala el voto de mayoría, la reelección tutela la posibilidad de someter de nuevo el nombre a los miembros de la agrupación política

y, solo si se supera esa etapa, al Colegio Electoral; no es un derecho a la permanencia automática en el puesto público).

En caso de resultar favorecida por su agrupación, la persona reeleccionista podrá presentar su nombre al electorado municipal y, por otro lado, el partido podría compensar, en razón del sexo, el encabezamiento en otra circunscripción.

Evidentemente, si se presenta un escenario en el que, por la cantidad de personas reeleccionistas de un mismo sexo, la compensación en otras circunscripciones (las de no reeleccionistas) no es suficiente para lograr la paridad horizontal, esta deberá ceder ante la reelección.

Ahora bien, aún en ese supuesto, el panorama resulta más beneficioso para la participación igualitaria por sexo que lo que podría ocurrir al negar *-ab initio-* la paridad horizontal por la existencia de la reelección. Imagínese, por ejemplo, un cuadro con reeleccionistas mayoritariamente de un sexo y sin el mandato de compensación. En este caso, el partido podría terminar de completar su oferta política con personas del mismo sexo que quienes aspiran a un nuevo mandato, dándose una postulación total de hombres o de mujeres, según sea el caso, en los encabezamientos.

Otro de los argumentos del voto de mayoría para descartar la paridad horizontal en cargos uninominales es que, de admitirse, se estaría restringiendo –de manera absoluta– la participación política de la población: quienes son del sexo opuesto al fijado para el encabezamiento no tienen siquiera la posibilidad de competir por una postulación, según se afirma en la sentencia. Sin embargo, considero que no se trata de un vaciamiento de la citada prerrogativa ciudadana; al contrario, la no aplicación de la paridad horizontal en estos cargos de elección popular, sí constituye

la perpetuación de un obstáculo a la inserción de las mujeres en esos puestos de gobierno (el diseño de encabezamientos paritarios favorece las condiciones de igualdad con los hombres, al potenciar las posibilidades de ser candidatas y, consecuentemente, ser elegidas).

Véase que, desde la elección municipal de diciembre de 2002 hasta la de febrero de 2016, sea en el lapso de 14 años, han tenido lugar 4 elecciones municipales. Durante estos años, la sub-representación femenina en las alcaldías, se ha mantenido: un 8% en 2002; un 9% en 2006; un 10% en 2010 y un 12% en 2016. Los mismos resultados se reproducen en el caso de las mujeres síndicas propietarias, que representaron un 29,1% en 2002; 28,1% en 2006; 27,2% en 2010 y 36,3% en 2016. Iguales cifras se registran en las intendencias, ya que las intendentas mujeres alcanzaron el 25% en los comicios municipales de 2002, 2006 y 2010, si bien aumentaron a un 37,5% en 2016.

Los datos expuestos permiten acreditar la presencia de una discriminación, en este caso, por resultado. Así, podemos afirmar que, en esencia, lo que aquí está en juego es el derecho a la igualdad de la mujer en la representación política en los cargos municipales de naturaleza uninominal. Es evidente que, de no entenderse que existe obligación jurídica, los partidos políticos no colocarán igual cantidad de mujeres y de hombres en los puestos titulares de las respectivas nóminas y, mientras ello no se alcance, la mujer seguirá siendo una ciudadana de segunda categoría en ese nivel del gobierno local costarricense.

Hoy es posible afirmar que: “la sub-representación de la mujer en cualquier nivel de gobierno y de toma de decisión resulta en una democracia deficitaria”, como lo indica, entre otros, un reporte de *The International Knowledge Network of Women*

*in Politics (iKNOW Politics)*. Por ello, para lograr una democracia paritaria efectiva debe replantearse el contrato social, dándose cabida a aquellos mecanismos que equilibren esa asimetría histórica y permitan la realización de una igualdad sustantiva.

Aunque persisten factores estructurales que limitan la participación política de las mujeres —roles tradicionales de género, prejuicios basados en modelos patriarcales, dificultades para conciliar la vida laboral y familiar, entre muchos otros—, el Estado costarricense debe cumplir los compromisos asumidos a través de los distintos convenios y tratados jurídicos internacionales de Derechos Humanos para alcanzar una mayor presencia femenina —en términos cuantitativos y cualitativos— en los espacios de toma de decisión.

En mi criterio, tratándose de los puestos uninominales —alcaldes, síndicos e intendentes (en los que proceda)— se requiere la aplicación de la paridad horizontal para zanjar esa disparidad al permitir la concreción del principio de igualdad de la mujer con el hombre, así como su derecho a la representación política.

Podría sostenerse, como lo hace el voto de mayoría, que la referida paridad violenta el principio de igualdad (al imponer un determinado sexo para postularse a los cargos en cuestión); empero, en mi criterio, la medida procura la concreción práctica de la igualdad sustantiva, al reducir la asimetría hombre-mujer en la postulación de los puestos uninominales a escala municipal. De igual manera, tal acción pretende potenciar el derecho de las mujeres a participar, en forma real, en la toma de decisiones políticas, por lo que resulta, en consecuencia, una afectación necesaria y proporcionada para lograr una representación equilibrada. Esa conclusión es el corolario de entender, como se mencionó en un apartado anterior de este voto disidente, los diversos instrumentos jurídicos del Derecho Internacional de los

Derechos Humanos ya no como una obligación con miras a acciones puramente afirmativas, sino como el basamento de legitimidad para asegurar dinámicas igualitarias en la participación política por sexo. De nuevo debe insistirse en que la forma de inscribir candidaturas (sin paridad horizontal a nivel local), conjugado con las actuales particularidades del sistema de partidos, tienen como resultado una acción discriminatoria, consecuencia que, a la luz del artículo 1.º de la CEDAW antes mencionado, debe eliminarse mediante la ejecución de acciones positivas del Estado.

En una palabra, pese a que no se desconoce la afectación al derecho de participación política de unos, considero que la aplicación de la paridad horizontal a los puestos uninominales del gobierno local no solo es razonable y proporcionada, sino -de mayor trascendencia- resulta conforme con el fin superior que pretende realizar: la consolidación de una democracia sustantiva, en la que tanto hombres como mujeres puedan acceder a todos los cargos de elección popular en condiciones de igualdad.

**Eugenia María Zamora Chavarría**

1 vez.—Solicitud N° 142335.—( IN2019324615 ).