

Aplicación extensiva del principio de paridad al encabezamiento de las nóminas de candidaturas a cargos municipales de elección popular. Un repaso a la resolución 1724-E8-2019 de las 15:00 horas del 27 de febrero de 2019

María de los A. Quesada Chaves\*



DOI 10.35242/RDE\_2019\_28\_17

**Nota del Consejo Editorial**



**Recepción:** 30 de mayo de 2019.

**Revisión, corrección y aprobación:** 11 de junio de 2019.

**Resumen:** Presenta los antecedentes de la aplicación del principio de paridad en el proceso electoral costarricense, para continuar con un análisis de la resolución 1724-E8-2019 del Tribunal Supremo de Elecciones que define las reglas que habrían de gobernar la contienda municipal de 2020 y otorgar seguridad jurídica a los partidos políticos interesados en intervenir en esa contienda.

**Palabras clave:** Paridad política / Paridad horizontal / Puestos de elección popular / Elecciones municipales / Mujeres / Participación política.

**Abstract:** It presents the background of the application of the principle of parity in the Costa Rican electoral process and moves to an analysis of resolution 1724-E8-2019 of the Supreme Electoral Tribunal, which defines the regulation that would govern the 2020 Municipal Elections and grant judicial security to political parties interested in running for that election.

**Key Words:** Political parity / Horizontal parity / Popular election posts / Municipal elections / Women / Political participation.

\* Costarricense, abogada y notaria, correo [mguesada@tse.go.cr](mailto:mguesada@tse.go.cr). Licenciada en Derecho por la Universidad de Costa Rica. Actualmente es letrada del Tribunal Supremo de Elecciones. Ha laborado para la Corte Suprema de Justicia como letrada de la Sala Constitucional, fiscal penal, agente fiscal y asistente de la presidencia del Tribunal de Casación Penal. Profesora universitaria y asesora parlamentaria.

## 1. PREÁMBULO

Con la promulgación del Código Electoral vigente, un nuevo y más robusto catálogo de normas fue incorporado al ordenamiento jurídico con el único fin de establecer una plataforma que, de manera significativa, permitiera articular el escenario y las condiciones propicias para el ejercicio de los derechos políticos de las mujeres y su acceso, en condiciones de igualdad, a las funciones públicas.

Como es natural, paralelo a la implementación de esos preceptos, el ejercicio hermenéutico del Tribunal Supremo de Elecciones (TSE) se tornó forzoso e indispensable para interpretar aquellas disposiciones poco claras, insuficientes o cuyo entendimiento literal pudiera conducir a la desaplicación o distorsión de principios rectores e, incluso, a una contradicción con preceptos constitucionales o convencionales.

La aplicación del principio de paridad en la integración de las nóminas de candidaturas a cargos de elección popular es, sin duda, uno de los aspectos más agudos y espinosos que, por su naturaleza y efectos, ha demandado un profuso y progresivo análisis.

La más notoria y sensible de las reflexiones se ha concentrado en determinar si ese principio es -o no- extensible al **encabezamiento** de las listas pertenecientes a una misma circunscripción territorial (también denominado: paridad horizontal, transversal o de territorialidad); en cuyo caso, los partidos políticos estarían forzados a repartir los primeros lugares del grupo total de listas -entre ambos sexos- en forma equitativa.

Una respuesta afirmativa demandaba ponderar, adicionalmente, a qué tipo de nóminas resultaría aplicable ese modelo en atención a las características del cargo pretendido; ello, en aras de que su implementación no colisionara derechos fundamentales político-electorales vinculados.

La sentencia n.º 1724-E8-2019 de las 15:00 horas del 27 de febrero de 2019 es el más reciente pronunciamiento del TSE en esa materia (dictada a propósito de los procesos electorales a nivel municipal) y, por su importancia, constituye el objeto principal de este ensayo destinado a facilitar un acercamiento a los antecedentes, contexto y alcance de esa resolución.

## 2. ANTECEDENTES

El Estado costarricense ha ratificado diversos convenios y tratados internacionales sobre derechos humanos que incluyen, entre sus postulados, la protección al ejercicio de los derechos políticos de las mujeres. Entre otros, sobresale el compromiso de adoptar medidas normativas para implementar -en el escenario político interno- condiciones que contribuyan a superar la franja de desigualdad persistente entre ambos sexos.

Las reformas promulgadas para satisfacer esa necesidad condujeron a que, en el año 1996 y, ante una visible subrepresentación política de la mujer, se adoptara un mecanismo de cuotas para obligar a los partidos políticos a incluir un mínimo de 40% de mujeres en sus nóminas de candidaturas a cargos de elección popular (Ley n.º 7653 del 28 de noviembre de 1996).

Esa medida se tornó especialmente efectiva a partir de la resolución n.º 1863 de las 09:40 horas del 23 de setiembre de 1999 cuando el TSE precisó que ese porcentaje debía reflejarse en los puestos elegibles de la papeleta. Tal decisión contribuyó a que, a partir de las elecciones de 2002, se percibiera un significativo aumento en el número de diputadas electas.

El nuevo Código Electoral, vigente a partir del 02 de setiembre de 2009, superó el sistema de cuotas y se desplazó a uno 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, y en delegaciones, nóminas u órganos impares la diferencia entre el total de hombres y mujeres no podrá ser superior a uno (artículo 2.º, párrafo segundo). Complementó ese sistema con el "mecanismo de alternancia" destinado a evitar que dos aspirantes del mismo sexo fueran enlistados consecutivamente [numerales 2.º párrafo 3.º, 52 incisos ñ) y o) y 148].

El TSE efectuó una lectura de la dimensión y alcance del nuevo modelo a la luz de las discusiones producidas durante la fase de creación de la ley (en la corriente parlamentaria). Por lo que, en el ejercicio de la competencia que le fue atribuida para interpretar -exclusiva y obligatoriamente- las disposiciones constitucionales y legales en materia electoral (ordinales 102.3 y 103 de la Constitución Política y 3.º del Código Electoral), precisó que el legislador circunscribió el principio de paridad a un enfoque estrictamente vertical (acompañado de alternancia); es decir, en cada

nómina individualmente considerada; no así, a su aplicación horizontal, en los términos supraexplicados (ver resoluciones n.º 3671-E8-2010, 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).

Así entendido, el modelo de paridad vertical con alternancia fue implementado en las listas provinciales a **diputaciones** durante la **elección nacional de 2014**. Por la naturaleza de esos comicios, todas esas nóminas estaban destinadas a competir por espacios o escaños en la integración en un mismo órgano colegiado: el pleno legislativo.

Los resultados estadísticos que arrojó ese proceso electoral permitieron cuantificar la eficacia y empuje de la nueva pauta para influir en la asignación de las curules parlamentarias (Brenes y Picado, 2014). El estudio reflejó que una combinación de factores, el entorno socio-político y las características del sistema electoral patrio (ej. el mecanismo de adjudicación de escaños por listas bloqueadas y cerradas, el giro hacia un multipartidismo o pluralismo moderado, la distribución más fragmentada de los cargos en disputa y la voluntad de los electores, entre otros) favorecieron a los candidatos que figuraban en el primer lugar de las listas provinciales (principalmente hombres).

A partir de tales hallazgos, en la resolución n.º 3603-E8-2016 de las 10:00 horas del 23 de mayo de 2016, el TSE examinó y reinterpretó -de oficio- el criterio supraexpuesto y dispuso extender horizontalmente el principio de paridad. De ese modo, los partidos políticos también estarían obligados a repartir -equitativamente- los primeros lugares de las listas para diputaciones que inscribieran de cara al proceso electoral de 2018.

En ese pronunciamiento se destacó que la reversión parcial del criterio estaba orientada a evitar que la desaplicación o distorsión de los objetivos rectores tornare estéril la medida "a falta de compromiso partidario para proponer mujeres en el encabezamiento de las listas), haciendo nugatorios el espíritu, fines y objetivos trazados por el ordenamiento jurídico integral". Se entendió que una mayor presencia de mujeres en esa posición privilegiada podría contribuir a incrementar sus posibilidades de acceder a las curules en disputa, como en efecto ocurrió, toda vez que -para las

elecciones nacionales de 2018- la representación femenina creció de un 33,6% a un 45,6%<sup>1</sup>.

Ahora bien, en cuanto a elecciones municipales se refiere, la fórmula de paridad vertical con alternancia fue materializada -al total de nóminas de elección popular- hasta los **comicios locales de 2016**. La valoración de su eficacia en torneos municipales fue el objeto fundamental de la resolución que interesa a nuestro estudio (n.º 1724-E8-2019) y cuyo contenido será examinado en el acápite siguiente (3).

### **3. SOBRE LA RESOLUCIÓN DEL TRIBUNAL SUPREMO DE ELECCIONES N.º 1724-E8-2019 DE LAS 15:00 HORAS DEL 27 DE FEBRERO DE 2019 Y SUS IMPLICACIONES SOBRE LA APLICACIÓN DE LA PARIDAD HORIZONTAL EN LAS NÓMINAS DE CANDIDATURAS A CARGOS MUNICIPALES DE ELECCIÓN POPULAR**

La resolución n.º 1724-E8-2019 fue dictada por los jueces electorales el 27 de febrero de 2019 con el objetivo de definir las reglas que habrían de gobernar la contienda municipal de 2020 y otorgar seguridad jurídica a los partidos políticos interesados en intervenir en esa contienda. Los extremos tratados en esa resolución fueron muy heterogéneos y no estuvieron exentos de disidencia; sin embargo, la decisión sustancial puede ser segmentada en dos aspectos centrales.

#### **3.1 SOBRE LA APLICACIÓN DE LA PARIDAD HORIZONTAL A LAS NÓMINAS DE CANDIDATURAS A CARGOS PLURINOMINALES (COLEGIADOS) DE ELECCIÓN POPULAR A NIVEL MUNICIPAL: REGIDURÍAS, CONCEJALÍAS MUNICIPALES Y CONCEJALÍAS MUNICIPALES DE DISTRITO**

En el pronunciamiento de cita se estimó que, de la lectura de los elementos objetivos y ponderables arrojados por la **elección municipal de 2016**, era posible verificar que algunos de los factores presentes en la elección legislativa y que favorecieron a quienes coronaban las listas también concurren a esos comicios municipales. A nivel local se percibió, además, que, en su generalidad, los partidos políticos impulsaban los encabezamientos femeninos -con mayor frecuencia- para los cargos de

---

<sup>1</sup> Ver [http://www.tse.go.cr/estadisticas\\_elecciones.htm](http://www.tse.go.cr/estadisticas_elecciones.htm)

suplencia o en aquellos cuyo ejercicio fuere gratuito, relegando a las mujeres a papeles residuales. En suma, la representación femenina apenas exhibió un modesto incremento para ese torneo.

Con sustento en lo expuesto y, con el objetivo de ampliar los márgenes de acceso de las mujeres a tan importantes unidades de decisión, el TSE reinterpretó -de oficio- las normas electorales relacionadas con la participación política por sexo (artículos 2, 52 incisos ñ) y o) y 148 del Código Electoral) y, en forma **unánime**, extendió el componente horizontal al encabezamiento de las postulaciones a nivel municipal cuyas características particulares así lo permitieran; es decir, aquellas destinadas a competir por cargos plurinominales o colegiados (**regidurías, concejalías de distrito y concejalías municipales de distrito**). Esa decisión, así entendida, tornaba coherente el sistema al conceder igual tratamiento e idénticas reglas que a sus homólogas a nivel provincial.

En consecuencia, los partidos políticos no solo estarían sujetos a la obligación de integrar cada una de esas listas en forma equitativa para ambos sexos (colocados en forma alterna o trenzada), sino también a que esa proporción fuera respetada en los encabezamientos de las listas del mismo género pertenecientes a una misma circunscripción territorial (*vgr.* entre las listas pertenecientes a los distritos de un mismo cantón y de los cantones de una misma provincia).

A partir de ese pronunciamiento, la paridad horizontal debe 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).
- c) Entre los encabezamientos de las diferentes nóminas para concejales municipales de distrito (pertenecientes a un mismo cantón).

Por equivalencia, las listas de suplentes repetirían el encabezamiento de las respectivas nóminas propietarias.

Cabe señalar que **exceptuó** tres supuestos concretos en cuyo caso la aplicación del criterio no es viable por carecer de nóminas paralelas que permitan construir paridad en la misma circunscripción:

- a) Candidaturas a las regidurías presentadas por agrupaciones cantonales.
- b) Listas presentadas por coaliciones.
- c) Nóminas que los partidos políticos presentan para las concejalías municipales de distrito que sean únicas en el cantón.

Con el objetivo de garantizar lo dispuesto, el TSE preceptuó que las agrupaciones políticas (a través de sus asambleas superiores) deberían modificar sus reglas internas antes de la convocatoria a la contienda intrapartidaria en que tales candidaturas serían escogidas. Advirtió, además, que el incumplimiento de ese régimen paritario expondría a las agrupaciones al reacomodo de los encabezamientos presentados; tarea que, por su naturaleza, recae en la Dirección General de Registro Electoral y Financiamiento de Partidos Políticos.

Finalmente, dimensionó los efectos del fallo y postergó la implementación de lo dispuesto hasta los **comicios municipales del año 2024**, con sustento en las siguientes consideraciones:

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. (TSE, Resolución 1724-E8-2019, pp. 33-34).

### **3.1. SOBRE LA IMPOSIBILIDAD DE EXIGIR PARIDAD HORIZONTAL EN LAS NÓMINAS DE CANDIDATURAS A PUESTOS UNINOMINALES DE ELECCIÓN POPULAR A NIVEL MUNICIPAL. EL CASO DE LAS ALCALDÍAS, SINDICATURAS E INTENDENCIAS**

En la resolución citada, el TSE entendió, **por mayoría**, que las reglas de paridad vertical con alternancia deben mantenerse incólumes en el caso de las nóminas de candidaturas a **alcaldías, sindicaturas e intendencias** (así como sus respectivas suplencias) toda vez que existen motivos de raigambre constitucional que impiden exigir a las agrupaciones políticas que nominen igual cantidad de hombres y mujeres para esos cargos.

En lo principal porque, en tales casos, se produce un efecto aflictivo absoluto al núcleo esencial del derecho de participación política toda vez que, en tanto el puesto disponible sea único, las agrupaciones solo pueden nominar un candidato. Por ende, los interesados que carezcan del sexo elegido para esa candidatura quedarían excluidos de las contiendas partidarias y, con ello, de la posibilidad de acceder a una postulación que les permita aspirar a los cargos de elección popular de su interés.

Además, porque una medida de esa extensión conduciría al vaciamiento total de la prerrogativa de reelección de aquellos funcionarios de elección popular que estuvieren ejerciendo el cargo en representación de ese partido político y que, al carecer del sexo designado para esa candidatura, tendrían vedada su posibilidad de postularse nuevamente a pesar de que el ordenamiento jurídico no lo prohíbe.

En el **voto salvado** de esa resolución, la magistrada ponente acogió los razonamientos transversales de la parte considerativa de la sentencia; pero se apartó, especialmente, del enfoque que consideró imposible aplicar paridad horizontal a los puestos municipales citados (uninominales). Tres razones principales acuerpan esa postura disidente.

En primer lugar, señala que esa posibilidad no solo es razonable y proporcionada, sino de mayor transcendencia, pues 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.

En segundo orden, que el artículo 2.º del Código Electoral habilita la limitación del derecho de participación, en sentido amplio, para dar cabida

a la participación igualitaria por sexo, legitimando el establecimiento de mecanismos que aseguren el cumplimiento de esa integración igualitaria.

Como argumento final, que la reelección no riñe *per se* con la paridad horizontal en cargos uninominales porque el legislador puede variar la normativa y dimensionarla (como ocurre con los mandatos alternos) o delegar en los partidos políticos la función de armonizar ambas figuras.

#### 4. REFLEXIÓN CONCLUSIVA

La resolución n.º 1724-E8-2019 de las 15:00 horas del 27 de febrero de 2019 fue adoptada a partir de un examen hermenéutico riguroso y responsable que refleja el permanente compromiso del Tribunal Supremo de Elecciones para materializar una plataforma que responda a las necesidades de un momento histórico que demanda, sin lugar a dudas, reglas que apuntalen el ejercicio de los derechos políticos de las mujeres y de su posibilidad de acceso a los cargos públicos de elección popular, en condiciones de igualdad.

La decisión se acordó a partir de la lectura de elementos objetivos y cuantificables los cuales, bajo una adecuada ponderación, daban cuenta de que la implementación del sistema de paridad vertical con alternancia no estaba garantizando esa participación a nivel municipal, como debía serlo por mandato de los instrumentos propios del ordenamiento jurídico constitucional y que, en buena teoría, debían influir la normativa interna y su interpretación.

La evidencia mostraba que una serie de variables estaban convergiendo para favorecer a los candidatos que coronaban las listas presentadas por los partidos políticos al electorado, posición de privilegio que -por la dinámica intrapartidaria- estaba recayendo en mayor medida en el sexo masculino. Por ello, con la interpretación oficiosa en análisis y en forma **unánime**, el TSE se inclinó por extender el principio de paridad en dos direcciones: **1)** la vertical con alternancia (ya en aplicación); y **2)** la horizontal, esta última, para provocar la distribución equitativa de los encabezamientos de las nóminas pertenecientes a una misma circunscripción territorial.

Por razones de raigambre constitucional, la **mayoría** del colegiado electoral autorizó ese modelo de dos orientaciones únicamente para las nóminas de

candidaturas a cargos plurinominales de elección popular (**regidurías, concejalías de distrito y concejalías municipales de distrito**); no así para cargos uninominales (alcaldías, sindicaturas e intendencias) en cuyo caso la aplicación se conserva en su enfoque vertical.

No cabe duda de que, por su alcance, la resolución citada resuelve una disyuntiva y zanja una cuestión que producía incertidumbre en el entorno; pero, por su naturaleza, también introduce una modificación drástica en la forma en que los partidos políticos deberán organizar sus procesos internos de designación de candidaturas de cara a los procesos municipales. La reingeniería que ello implica representa un reto para los partidos políticos y para la administración electoral por igual.

Para las agrupaciones, el ajuste va más allá de reformas normativas o instrumentales. El éxito de la propuesta dependerá, en buena medida, de que se propicien ambientes o entornos que incentiven la formación de liderazgos femeninos y espacios de crecimiento sustentables. La dimensión del desafío al que se enfrenta el Tribunal Supremo de Elecciones también es incierta. Las variables que confluyen en este tipo de comicios (caracterizados por la elevada cantidad de agrupaciones participantes y el volumen de puestos a que aspiran) se verá traspasada por la responsabilidad de operativizar los “reordenamientos” que se impongan como producto del incumplimiento partidario a las reglas establecidas.

Es incuestionable que la decisión de la magistratura electoral de dimensionar los efectos de la resolución y hacerla obligatoria hasta el **proceso electoral municipal de 2024** representó un acierto. Ese espacio permitirá que el nuevo criterio se estandarice sin generar obstáculos infranqueables que comprometan severamente la participación de las agrupaciones interesadas ni dilaciones imprevistas que pongan en riesgo la celebración de los comicios, todo en punto a resguardar la democracia.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Brenes L. y Picado, H. (Jul.-Dic., 2014). Evaluando la paridad y la alternancia. *Revista de Derecho Electoral*, (18), 384-414.
- Costa Rica (1949). Constitución Política de la República de Costa Rica (1949). Publicada en la Colección de Leyes y Decretos, tomo 2.
- Costa Rica (2009). Código Electoral. Ley 8765 del 02 de agosto, publicada en el Alcance 37 del Diario Oficial La Gaceta n.º 171 del 02 de setiembre.
- Costa Rica (1996). Reforma del Código Electoral y Ley Orgánica del Tribunal Supremo de Elecciones. Ley 7653 del 28 de noviembre. Publicada en La Gaceta 246 del 23 de diciembre.
- Tribunal Supremo de Elecciones (1999). Resolución 1863 de las 09:40 horas del 23 de setiembre.
- Tribunal Supremo de Elecciones (2010). Resolución 3671-E8-2010 de las 09:30 horas del 13 de mayo.
- Tribunal Supremo de Elecciones (2010). Resolución 4303-E8-2010 de las 12:25 horas del 11 de junio.
- Tribunal Supremo de Elecciones (2010). Resolución 5131-E1-2010 de las 15:20 horas del 30 de julio.
- Tribunal Supremo de Elecciones (2010). Resolución 6165-E8-2010 de las 13:15 horas del 23 de setiembre.
- Tribunal Supremo de Elecciones (2011). Resolución n.º 784-E8-2011 de las 09:30 horas del 02 de febrero.
- Tribunal Supremo de Elecciones (2014). Resolución n.º 3637-E8-2014 de las 13:50 horas del 26 de setiembre.
- Tribunal Supremo de Elecciones (2016). Resolución n.º 3603-E8-2016 de las 10:00 horas del 23 de mayo
- Tribunal Supremo de Elecciones (2019). Resolución n.º 1724-E8-2019 de las 15:00 horas del 27 de febrero.