

El nuevo Código Electoral de Costa Rica y la participación política de la mujer*

*Eugenia Zamora***

El nuevo Código Electoral de Costa Rica se aprobó mediante Ley 8765, publicada en el Alcance No. 37 a La Gaceta No. 171 del 2 de setiembre de 2009. La primera mujer costarricense que votó en un plebiscito fue doña Bernarda Vásquez. Éste se llevó a cabo el 30 de julio de 1950 en la provincia de Alajuela, en los poblados de La Tigra y La Fortuna, para definir si deberían pertenecer o no al cantón de San Carlos o al de San Ramón. Ella estrenó el derecho al voto de la mujer que se había finalmente reconocido en la Constitución vigente —aprobada en noviembre de 1949—, después de casi 50 años de luchas feministas en el país. Es decir, con la Constitución Política, que cumple en esta ocasión 60 años, también las mujeres cumplimos 60 años de votar, junto con nosotras, también el Tribunal Supremo de Elecciones (TSE), que se crea en esa Constitución.

En 1988 se plantea, por parte del Poder Ejecutivo y del entonces Centro Nacional de Mujer y Familia (CNMF), adscrito al entonces Ministerio de Cultura, Juventud y Deportes, el denominado Proyecto de Ley de Igualdad Real, que contenía varios capítulos sobre diversos derechos, entre ellos, derechos económicos, derechos procesales en la vía penal, cuando la víctima era una mujer, derechos sobre acceso de la mujer a la tierra y a la vivienda de interés social, derechos a la educación igualitaria y uno específico sobre derechos políticos. En este último se proponía que todos los partidos políticos quedaban obligados a incluir en sus delegaciones, en sus estructuras

* Transcripción de la ponencia presentada en el marco del XIV Curso Interamericano de Elecciones y Democracia, San José, Costa Rica, 23 a 25 de noviembre de 2009.

** Magistrada Vicepresidenta del Tribunal Supremo de Elecciones de Costa Rica.

internas y en las listas de candidaturas a cargos de elección popular, el mismo número de hombres y mujeres, en proporción al padrón nacional electoral. En Costa Rica, prácticamente desde 1988, ese padrón prácticamente refleja un 50% de mujeres y de hombres. Si en ese momento no se le denominó paridad fue porque el término no se conocía; en realidad lo utilizan por primera vez las francesas en la década de los noventa. Ese capítulo fue eliminado del proyecto de ley que, además, cambió de nombre y pasó a llamarse Ley de Promoción de la Igualdad Social de la Mujer (LPISM).

La nueva ley tuvo muchos y muy importantes impactos. Se considera que Costa Rica es el primer país de la región que concreta, en una política pública legislativa, la serie de derechos consagrados en la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW). Sin embargo, en lo que toca a derechos políticos, el nuevo cuerpo normativo solamente incluyó normas de tipo programático porque establecía que los partidos, el Poder Ejecutivo y el Estado, en general, tenían la obligación de “promoverlos” pero no se dice de qué manera ni se establecen sanciones ante su incumplimiento. Esa misma ley incluía una norma que obligaba también a los partidos políticos a destinar –de la contribución estatal para los procesos electorales– un 30% del monto total que el partido por estatuto definiese, para capacitación a la mujer.

Cuando en 1996, después de otros dos proyectos de reforma electoral fracasados □ el descrito de 1988 en lo que respecta a derechos políticos y otro de 1992– finalmente se introduce una reforma en el Código Electoral, en la cual el legislador costarricense opta por el sistema de cuota mínima de un 40% por razón de género. Dado que esta reforma tampoco establecía los criterios sobre cómo iba a ser aplicada, el Tribunal Supremo de Elecciones, en ejercicio de su potestad de interpretación de la normativa electoral (artículo 102, inciso 3) de la Constitución Política) y, ante diversas consultas, emitió una serie de acuerdos y resoluciones jurisprudenciales, particularmente de 1999 a 2005, que posibilitaron su correcta aplicación como, por

ejemplo, cuando señaló que no se inscribirían ni estatutos, ni acuerdos partidarios, ni asambleas ni listas de candidaturas que no respetaran la cuota señalada. A su vez, que el 40% debía ser satisfecho, en cuanto a candidaturas a cargos de elección popular, en puestos elegibles. Esto, en virtud de que en la elección de 1998, en plena vigencia de la reforma señalada, muchos partidos colocaron a las mujeres en un 40%, pero en puestos no elegibles. Por lo anterior, es a partir de la elección nacional de 2002, cuando se puede apreciar el aumento de mujeres tanto en el Parlamento como en los cargos municipales, con ocasión de esas y otras interpretaciones señaladas.

El nuevo Código Electoral incorpora el principio de participación política por género, como un eje transversal que acompaña todo el accionar electoral y especifica que la participación política es un derecho humano de mujeres y hombres, que debe ser ejercido en condiciones de igualdad (artículo 2). Reitera también que el principio de paridad debe reflejarse en las estructuras partidarias y en las nóminas de elección y, a su vez, consagra a nivel legal las sanciones ante su incumplimiento como, por ejemplo, la no inscripción de las listas de candidaturas antes referida. El mismo artículo indica, en su tercer párrafo, que la paridad debe ir acompañada del mecanismo de la alternancia que, en las nóminas y, de acuerdo con el diseño electoral costarricense, es fundamental para que las mujeres puedan participar en condiciones de igualdad. También establece que debe haber contribución estatal para capacitación de manera paritaria. Todo eso obliga a los partidos políticos a una serie de cambios en sus estatutos, particularmente de cara a la elección municipal de diciembre del 2010 ya que, por la cercanía entre la entrada en vigencia del nuevo Código y la convocatoria a las elecciones nacionales, ya los partidos habían concluido sus procesos de renovación interna de estructuras, bajo el régimen de la cuota mínima del 40%.

1. Principios de participación política por género

El Código Electoral anterior no contenía un enunciado de principios sobre igualdad de género. Por esta razón se debía recurrir al articulado de la Constitución Política (art. 33), así como a la Convención Americana sobre Derechos Humanos y a la CEDAW y su Protocolo Facultativo, entre otros tratados jurídicos internacionales de derechos humanos. También a la ya mencionada LPISM pues, aún cuando esta última no hacía referencia a la cuota del 40%, como lo dijimos, en su artículo 5 se compelió a los partidos políticos a incluir en sus estatutos los mecanismos necesarios para promover la participación efectiva de las mujeres en los procesos electorarios internos, en los órganos directores del partido y en las papeletas electorales.

Por otro lado, el artículo 60 del Código Electoral de 1996 establecía el sistema de cuota de género del 40%, al señalar

Las delegaciones de las asambleas cantonales, distritales, provinciales, tendrán al menos un 40% de mujeres.

Es decir, el código anterior optaba por medidas de acción afirmativa y progresivas, razón por la cual el mismo viejo código contenía un transitorio que le daba al TSE la potestad de certificar que

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

El Código actual sí establece ese principio de participación política por género y dice

...la participación política de hombres y mujeres es un derecho humano reconocido en una sociedad democrática, representativa, participativa e inclusiva, al amparo de los principios de igualdad y no discriminación.

Ese principio de paridad ya no es una medida temporal o progresiva sino que pasa a ser una medida permanente, dentro de

una sociedad que aún mantiene una cultura machista. El artículo continúa señalando

...la participación se regirá por el principio de paridad que implica que todas las delegaciones, las nóminas y los demás órganos pares estarán integrados por un cincuenta por ciento (50%) de mujeres y un cincuenta por ciento (50%) de hombres, y en delegaciones, nóminas y órganos impares la diferencia entre el total de hombres y mujeres no podrá ser superior a uno.

Como dijimos, el Código anterior –al establecer la cuota– no disponía nada respecto del orden en las estructuras internas ni en las listas de candidaturas, razón por la cual el Tribunal, en el año 1997, en lo que curiosamente no fue un voto unánime, ante la consulta de un partido político, indicó que no era necesario que los partidos tuvieran un orden específico. Posteriormente, en el año 1999, la entonces Ministra de la Condición de la Mujer, Gloria Valerín, solicitó al Tribunal la revisión de ese acuerdo así como lo relativo a la ubicación de las mujeres en las papeletas diputadiles y municipales, en las designaciones de las asambleas partidistas, en las regulaciones de los mecanismos de implementación de la cuota y en el tema de capacitación que señalábamos de la LPISM. En esta histórica resolución No. 1863 de 23 de setiembre de 1999, el Tribunal dispuso

- a) en cuanto a la obligación de los partidos políticos de colocar mujeres en las listas de candidatos a cargos de elección popular, debe entenderse que se trata de puestos elegibles;
- b) que ese 40% mínimo debe respetarse en la designación de delegados en cada asamblea distrital, cantonal y provincial y no en forma global;
- c) que cada partido político tiene la obligación de incorporar en sus estatutos –antes de las próximas designaciones de delegados a asambleas y de candidatos para las papeletas de puestos de elección popular– los ajustes necesarios para garantizar efectivamente la participación de las mujeres en la forma y porcentajes dispuestos.

En la misma resolución, el Tribunal continúa señalando que el Registro Civil no inscribirá las nóminas de candidaturas que no se ajusten a estos parámetros. Es decir, la norma con la sanción

más la forma en que se está interpretando la normativa, permiten una aplicación efectiva de resultados en cuanto a la cuota:

- d) que el Registro Civil no inscribirá las nóminas de los candidatos que no se ajusten a estos parámetros;
- e) que el Registro Civil tampoco acreditará las reformas estatutarias ni las actas de asambleas cuando se determine que no se cumplió con lo establecido.

En cuanto a la solicitud de interpretación que se hacía sobre la contribución estatal, en efecto el artículo 6 de la LPISM señalaba que el 30% de lo que determinaba el artículo 194 del Código Electoral, sería destinado a capacitación femenina. Sin embargo, el TSE señaló que, al haber sido derogado ese artículo del Código Electoral en la reforma del año 1996, la norma del 30% de la LPSIM había sufrido un vaciamiento por derogación tácita refleja.

Dada la señalada ausencia de criterios del anterior Código Electoral, el TSE, de 1999 a 2005, emitió las siguientes resoluciones:

- Res. No. 2837 de 12 de diciembre de 1999: son elegibles aquellos que respondan al criterio histórico, es decir, al promedio de cargos electivos que ha sacado ese partido, ya sea a nivel distrital, a nivel cantonal, a nivel provincial o a nivel nacional.
- Res. No. 804-E-2000 de 4 de mayo de 2000: cuota del 40% para puestos de regidores y síndicos.
- Res. 0918-P-2000 de 11 de mayo de 2000: mujeres en la lista de candidatos a diputados, al existir un solo puesto elegible.
- Res. No. 1544-E-2001 de 24 de junio de 2001: presencia femenina en la papeleta para presidente y vicepresidentes.
- Res. No. 1543-E-2001 de 24 de julio de 2001: incorporación, en estatutos, de mecanismos para garantizar el 40% de la cuota femenina.

- Res. No.2096-E-2005 de 31 de agosto de 2005: la cuota mínima es un mecanismo de acción afirmativa en favor de la mujer.

Esta última resolución es muy interesante. Como dato anecdótico, el Tribunal estaba integrado por cinco hombres cuando el Registro Civil rechaza la inscripción del partido Nueva Liga Feminista por considerar que el porcentaje estatutario que ese partido estaba definiendo era más de un 80% para mujeres y argumenta que el partido se pasa de la cuota del 40% que también debe ser garantizada a los hombres. El TSE revoca la denegatoria de inscripción del estatuto de ese partido, así como la inscripción de sus candidaturas, y claramente especifica que el mecanismo de la cuota, es decir, de la acción afirmativa, de acuerdo con la CEDAW es un mecanismo que está diseñado a favor de la mujer. Se trata de un mecanismo compensatorio de desigualdad, pero que no está emitido a favor de los hombres, razón por la cual ordena la inscripción inmediata tanto del estatuto de ese partido como de la lista de candidaturas que iba a inscribir.

2. Paridad en estructuras partidarias y en nóminas de elección: estatutos de los partidos políticos

El Código anterior establecía, en el artículo 58, que los estatutos de los partidos debían contener un mecanismo que asegurara la cuota en la estructura partidaria y en los puestos de elección popular. El nuevo artículo 2, como señalábamos, obliga a los partidos a que se use el mecanismo de alternancia por sexo, que exige que los cargos no sean solamente de 40% en las listas individuales y en las listas en total, que no solamente debe ser en puestos elegibles atendiendo al criterio histórico —para los partidos que lo tienen—, o a los puestos elegibles para los partidos emergentes, sino que también dice que tiene que ser alterno, hombre-mujer o mujer-hombre. Así, el mismo sexo no puede estar en forma consecutiva en la nómina.

En la misma línea, el nuevo artículo 52 especifica que los estatutos de los partidos deben incluir los requisitos del inciso ñ), que define el porcentaje y la forma en que se hará efectiva la disposición contenida en el artículo 6 de la LPISM. En otras palabras, deberán contener las normas sobre el respeto a la equidad de género en ambas: estructuras partidarias y papeletas de elección. Recoge también, en el inciso o), los mecanismos de igualdad y no discriminación en esa estructura partidaria y en las nóminas de elección popular, así como el mecanismo de alternancia de hombres y mujeres en las nóminas de elección.

3. Inscripción de partidos políticos y de nóminas de elección

En el Código anterior esta función de inscripción, tanto de asambleas como de estatutos y de listas de candidaturas, estaba a cargo del Registro Civil. El nuevo Código crea el Registro Electoral y de Financiamiento de Partidos Políticos. Así como el TSE, desde 1997, establece que el Registro Civil no inscribirá ninguno de los actos partidarios que irrespete el 40% de la cuota, en el nuevo Código ese acuerdo del Tribunal es retomado en el artículo 60 que dice:

Solicitud de inscripción...

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

El artículo 61, ampliando el principio del artículo 2, dice:

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

En cuanto a las nóminas de elección popular y de cargos en órganos de dirección y representación política, el artículo 148 del nuevo Código establece que todas deberán ser paritarias y alternas. El primer lugar de cada una de las nóminas de elección popular será definido por el partido político. El Tribunal había propuesto en el proyecto del 2001 que este encabezamiento lo fuera por azar, pero la redacción finalmente aprobada dejó librado este aspecto a la definición que estime pertinente el partido político reiterando que el Registro Electoral no inscribirá a los partidos que no cumplan la participación paritaria y alterna.

4. Contribución estatal y capacitación paritaria

En lo que se refiere a contribución estatal y capacitación paritaria, el Código anterior, en su artículo 58, inciso ñ), decía que los estatutos de los partidos debían contener el porcentaje y la forma en que se haría efectiva la disposición contenida en el artículo 6 de la LPISM, como se indicó arriba. Con esto no se quería decir que la mujer debía tener títulos académicos sino que la capacitación es una herramienta válida en si misma y, también, una vía para promover dirigencias y liderazgos femeninos, lo que no implica formación en el sentido académico. En la resolución antes citada, el Tribunal dice que, dado que el artículo del Código Electoral antes explicado, había sido derogado en la reforma del 96, el artículo 6 de la LPSIM había sufrido un vaciamiento por derogación tácita refleja, de manera que había perdido vigencia, quedando en cero en cuanto a la obligación de capacitación para las mujeres de los partidos políticos.

En el art. 52 del nuevo Código se señala, en el inciso p), en cumplimiento del artículo 96 de la Constitución Política, que los estatutos partidarios deben indicar el porcentaje en que se distribuya la contribución estatal. En efecto, la norma constitucional exige al partido que los tres rubros en los que invertirá la contribución estatal deben ser: campaña, capacitación y organización permanente. Pero, a su vez, el mismo artículo deja librado al partido político la definición, en su estatuto, del

porcentaje que desea establecer para cada uno de esos rubros, sobre la base del principio de autoregulación partidaria. Demás señalar que, al menos en Costa Rica, los partidos políticos asignan un porcentaje muy bajo a este rubro, en promedio de un 3 a un 5%.

El Código nuevo exige al partido garantizar que, el rubro de capacitación, sea utilizado de manera paritaria, que deberá ser acreditado por contador público autorizado. El desacato de esta norma apareja, como sanción, que el TSE no autorice el pago correspondiente. Lamentablemente el artículo no dice, sin embargo, que debe ser una capacitación con enfoque de género. Lo importante de esta norma es que, de alguna manera, resuelve el vacío antes señalado respecto del rubro de capacitación y género, y ahora se cuenta con un monto para capacitación paritaria. Sin embargo la regulación sigue siendo, en mi opinión, deficitaria en cuanto a otorgar un verdadero y significativo financiamiento público para la actividad política de las mujeres, siendo este uno de los campos que habrá que abordar en una siguiente generación de reformas electorales y, en paralelo, dentro del espacio interno de cada partido político.

Muchos otros son los temas que se deben abordar de manera de poder contar con una visión holística respecto del rol de la mujer dentro de los sistemas electorales. Pero todos ellos escapan, por el momento, a esta ponencia.