

13 de mayo de 2025
UNA-IEM-OFIC-211-2025

M.Sc. Ileana Schmidt Fonseca
Coordinadora
Comisión de Análisis de Temas Institucionales
Consejo Universitario

Estimada señora:

En respuesta a su oficio UNA-CATI-SCU-OFIC-124-2025, en el que solicita emitir criterio sobre el expediente 24896: LEY PARA ASEGURAR LA PARIDAD EN LA INTEGRACIÓN DE LOS ÓRGANOS COLEGIADOS DE LAS INSTITUCIONES PÚBLICAS, remitimos las observaciones realizadas por las académicas M.Sc. Ericka García Zamora, abogada y M.Sc. Gabriela Quirós Sánchez, psicóloga.

PRIMERO: MATERIA DEL PROYECTO DE LEY

El proyecto de ley se inscribe en el ámbito del derecho público, con fuerte vinculación al derecho constitucional, administrativo, electoral y a los derechos humanos de las mujeres. Aborda de forma directa la igualdad sustantiva de género en el ejercicio del poder político y la gestión institucional. La materia sustantiva es la participación equilibrada de mujeres y hombres en los órganos colegiados del sector público costarricense, comprendiendo instituciones autónomas, semiautónomas, descentralizadas, empresas públicas estatales y entes públicos no estatales.

SEGUNDO: OBJETIVO DEL PROYECTO DE LEY

El objetivo del proyecto es establecer como norma jurídica obligatoria la paridad de género en la integración de órganos colegiados del sector público, entendiéndose por paridad que en los cuerpos directivos impares la diferencia entre mujeres y hombres no supere una persona. Se busca así superar las brechas históricas de representación política que han afectado el acceso de las mujeres a espacios de decisión.

TERCERO: CAMBIOS PRINCIPALES PROPUESTOS EN ESTE PROYECTO DE LEY

1. Obligación de conformar órganos colegiados públicos con representación paritaria.
2. Aplicación inmediata en nuevas conformaciones.
3. Asignación de responsabilidad legal.
4. Capacitación anual obligatoria.

CUARTO: SOBRE LA COHERENCIA ENTRE TÍTULO, OBJETIVO Y CONTENIDO

Existe una plena coherencia entre el título, el objetivo y el contenido normativo. La ley es clara, precisa y directamente vinculada con su finalidad, sin ambigüedad ni contradicciones.

QUINTO: DEFINICIÓN CONCEPTUAL

El proyecto no incluye un apartado de definiciones, lo que puede considerarse una omisión técnica menor. Sería deseable incluir definiciones clave como: paridad de género, órgano colegiado y medidas afirmativas.

SEXTO: SOBRE LAS SANCIONES Y LAS DENUNCIAS

El proyecto no incorpora mecanismos específicos de sanción en caso de incumplimiento. Se recomienda contemplar consecuencias ante incumplimientos o crear un mecanismo de supervisión y seguimiento independiente.

SÉTIMO: SOBRE EL USO DEL LENGUAJE INCLUSIVO Y NO DISCRIMINATORIO COMO ACCIÓN PARA LA IGUALDAD

El proyecto no utiliza lenguaje inclusivo en forma sostenida. Se recomienda adoptar un enfoque más amplio y un lenguaje no sexista conforme al principio de igualdad sustantiva.

OCTAVO: CUMPLIMIENTO CON EL MARCO CONSTITUCIONAL Y CONVENCIONAL DE DERECHOS HUMANOS

El proyecto se alinea plenamente con la Constitución Política, la CEDAW y la jurisprudencia de la Sala Constitucional. Constituye una medida afirmativa legítima y necesaria.

NOVENO: INCLUSIÓN Y USO DE PERSPECTIVA INTERSECCIONAL

El proyecto no incorpora una perspectiva interseccional explícita. Esto limita su potencial transformador y puede reproducir exclusiones dentro del propio colectivo de mujeres.

DÉCIMO: SOBRE EL CUMPLIMIENTO CON LOS OBJETIVOS DE DESARROLLO SOSTENIBLE Y LA AGENDA 2030

El proyecto contribuye directamente al cumplimiento del ODS 5 y ODS 16, fortaleciendo instituciones inclusivas y promoviendo igualdad de género en los niveles decisorios.

UNDÉCIMO: SOBRE LA ASIGNACIÓN DE RECURSOS PARA EL CUMPLIMIENTO DE LAS OBLIGACIONES EN ESTE PROYECTO DE LEY

El proyecto no contempla asignación presupuestaria específica. Sería deseable incorporar una previsión presupuestaria mínima para garantizar una implementación eficaz.

DUODÉCIMO: SOBRE LA INSTITUCIÓN O INSTITUCIONES RESPONSABLES DE IMPLEMENTAR LAS OBLIGACIONES EN ESTE PROYECTO DE LEY

El Consejo de Gobierno es designado como garante principal. No obstante, no se establece una instancia supervisora independiente, lo que podría debilitar la rendición de cuentas.

DECIMOTERCERO: SOBRE LA CONCLUSIÓN DEL ANÁLISIS DE ESTE PROYECTO DE LEY

El proyecto representa un avance necesario y constitucionalmente legítimo hacia la igualdad sustantiva. Con mejoras específicas, puede contribuir significativamente a democratizar el acceso al poder público.

DECIMOCUARTO: CONSIDERACIONES GENERALES

El principio de igualdad y no discriminación, particularmente por razones de sexo, género o cualquier otra condición, es un eje vertebral del sistema internacional de derechos humanos y un imperativo constitucional en el Estado costarricense.

La búsqueda de paridad en la representación de mujeres y hombres en los órganos colegiados del sector público responde a la obligación de transformar las estructuras desiguales históricamente patriarcales que han relegado a las mujeres de los espacios de poder y toma de decisiones.

A nivel internacional, la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW), ratificada por Costa Rica mediante la Ley N.º 6968, establece en su artículo 4.1 que los Estados Parte pueden adoptar medidas especiales de carácter temporal dirigidas a acelerar la igualdad de facto entre mujeres y hombres. Estas medidas no deben considerarse actos de discriminación, sino herramientas necesarias para eliminar desigualdades estructurales. El artículo 7 del mismo instrumento compromete a los Estados a garantizar la participación de las mujeres en la formulación y ejecución de las políticas públicas, en igualdad de condiciones con los hombres. Por su parte, el Comité CEDAW ha instado reiteradamente a los Estados parte a implementar medidas, como la paridad, para garantizar la igualdad real en la participación de las mujeres en la vida política y pública (Recomendación General N.º 25).

Por otra parte, el Protocolo Facultativo de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (Protocolo Facultativo de la CEDAW, Ley N.º 8089) fortalece la obligación estatal al permitir la presentación de denuncias individuales por discriminación y establecer mecanismos de supervisión internacional. Asimismo, Costa Rica también es parte de la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer (Convención de Belém do Pará, Ley N.º 7499), en la cual se establece el derecho de las mujeres a una vida libre de violencia, incluyendo la violencia estructural derivada de la exclusión de los espacios de decisión.

Desde la jurisprudencia internacional, cabe destacar sentencias de la Corte Interamericana de Derechos Humanos como *Campo Algodonero vs. México*, donde se reafirma que la exclusión estructural de las mujeres de espacios de decisión configura una forma de violencia basada en género. También está la sentencia del caso *Atala Riffo vs. Chile*, mediante la cual se reafirma que el principio de igualdad sustantiva permite adoptar medidas especiales para garantizar la participación efectiva de grupos históricamente excluidos. En esa misma línea, el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer ha señalado en sus Observaciones Finales al Estado costarricense en el séptimo informe del año 2017 (CEDAW/C/CRI/CO/7) la necesidad urgente de reforzar mecanismos legales para asegurar la representación de las mujeres en altos cargos de toma de decisiones, lo cual evidencia una deuda histórica persistente.

A nivel nacional, la Constitución Política reconoce la igualdad como principio rector en su artículo 33, y también otorga rango supralegal a los tratados internacionales de derechos humanos, conforme a lo dispuesto por la jurisprudencia reiterada de la Sala Constitucional (Voto N.º 3435-92). Este marco constitucional impone al Estado costarricense el deber de garantizar condiciones de igualdad sustantiva en todos los ámbitos de la vida social y política, incluyendo el acceso de las mujeres a los espacios de toma de decisiones.

En esta misma línea, la Ley de Promoción de la Igualdad Social de la Mujer (Ley N.º 7142) refuerza ese mandato al establecer como obligación del Estado la implementación de políticas públicas orientadas a asegurar el acceso efectivo de las mujeres a los distintos niveles de poder, incluyendo las juntas directivas del sector público. Esta disposición legal da sustento normativo a las medidas que buscan corregir las desigualdades estructurales en la representación de las mujeres.

Cabe destacar que el principio de paridad ha sido paulatinamente incorporado en distintas áreas del ordenamiento jurídico costarricense, siendo especialmente visible en el ámbito electoral. Un ejemplo de ello es la Ley N.º 8901, que establece un porcentaje mínimo de mujeres en las directivas de asociaciones, sindicatos y asociaciones solidaristas, y que, además, reforma el Código Electoral para asegurar la participación paritaria en los procesos electorales. Esta normativa representa un precedente clave para extender el principio de paridad a otros espacios del Estado, como los órganos colegiados de las instituciones públicas.

Por otra parte, la jurisprudencia del Tribunal Supremo de Elecciones (TSE), ha desarrollado el concepto de paridad horizontal y vertical como ejes para garantizar la participación efectiva de las mujeres en la política electoral, lo cual se convierte en un antecedente importante.

Finalmente, en el marco de la política pública nacional, este proyecto fortalece el cumplimiento de la Política Nacional para la Igualdad Efectiva entre Mujeres y Hombres en Costa Rica 2018-2030 (PIEG), que promueve la representación equilibrada y la participación paritaria en todos los niveles de toma de decisiones públicas. De esta forma, dicha propuesta legislativa se convierte en una herramienta normativa que articula el marco legal con los instrumentos de planificación pública.

En síntesis, el proyecto de ley bajo análisis se encuentra en consonancia con los compromisos internacionales, el marco constitucional y las leyes nacionales que establecen la obligación del Estado costarricense de adoptar medidas afirmativas para cerrar las brechas estructurales de género.

Además, responde a una necesidad urgente de asegurar el ejercicio pleno de los derechos políticos de las mujeres, en especial su acceso a los espacios donde se toman decisiones sobre el rumbo del desarrollo nacional, y además constituye un paso necesario hacia la democratización de los órganos colegiados públicos.

DECIMOQUINTO: OBSERVACIONES A LOS ARTÍCULOS DEL PROYECTO DE LEY

Las siguientes son algunas observaciones al articulado del proyecto de ley en cuestión:

ARTÍCULO DEL PROYECTO DE LEY	OBSERVACIONES
<p>ARTÍCULO 1- INTEGRACIÓN PARITARIA DE LAS JUNTAS DIRECTIVAS</p>	<p>En este numeral se establece con claridad el mandato de paridad para la conformación de los órganos colegiados de las instituciones públicas. La precisión al indicar que, en órganos impares, la diferencia no podrá ser superior a uno, evita ambigüedades y se alinea con estándares internacionales, al tiempo que mantiene la funcionalidad del órgano. Esta redacción cumple con el principio de progresividad en materia de derechos humanos.</p> <p>El párrafo segundo de este artículo incorpora una salvaguarda técnica razonable al aplicar la paridad únicamente sobre aquellas personas integrantes que no acceden al cargo por su condición de titulares de un puesto determinado, evitando así la superposición con normas orgánicas de integración.</p> <p>No obstante, se sugiere incorporar expresamente que la paridad será aplicada de manera progresiva y sostenida, con el fin de alcanzar una representación equilibrada en todos los niveles de toma de decisiones, alineándose así -se reitera- con el principio de progresividad del derecho internacional de los derechos humanos. También, para efectos de reforzar la efectividad de la norma, podría añadirse como un aspecto importante que los nombramientos realizados en contravención de esta disposición serán nulos de pleno derecho, salvo causa debidamente justificada y comprobada. Esto podría fortalecer el mecanismo de cumplimiento y previene interpretaciones discrecionales.</p>
<p>ARTÍCULO 2- CONSEJO DE GOBIERNO GARANTE DE LA INTEGRACIÓN PARITARIA</p>	<p>En este artículo, se confiere al Consejo de Gobierno y a otras entidades con competencia de nombramiento, la responsabilidad de asegurar la aplicación efectiva de esta normativa, invocando expresamente los instrumentos internacionales ratificados por Costa Rica.</p>

ARTÍCULO DEL PROYECTO DE LEY	OBSERVACIONES
	<p>No obstante, se recomienda que este numeral sea reforzado con la inclusión explícita de mecanismos de monitoreo y fiscalización, como la participación del INAMU como ente rector en la materia de igualdad de género y la emisión de lineamientos técnicos obligatorios que sean una guía para hacer los nombramientos. También se podría incorporar la obligación de remitir informes periódicos sobre el cumplimiento de la paridad ante una instancia definida, como por ejemplo el INAMU.</p> <p>Otro aspecto que se sugiere tomar en consideración es que se incluya una disposición sobre la elaboración de lineamientos o protocolos técnicos que orienten a las instituciones sobre cómo cumplir con la norma, especialmente en procesos de designación complejos o multi partes actoras.</p>
TRANSITORIO I-	<p>Este Transitorio permite que las juntas directivas actuales concluyan sus periodos sin modificación inmediata, garantizando seguridad jurídica. Al mismo tiempo, establece una vía clara para la implementación progresiva del principio de paridad a través de nuevos nombramientos.</p>
TRANSITORIO II-	<p>En cuanto a este Transitorio, aquí se introduce una medida de suma importancia al ordenar capacitaciones anuales en materia de paridad. Esto es importante porque el cambio estructural no se logra únicamente mediante reformas normativas, sino también a través de procesos sostenidos de formación institucional.</p> <p>Aquí lo que se sugiere es definir con mayor precisión cuál va ser la instancia responsable de organizar dichas capacitaciones, que podría ser idealmente el INAMU. También incluir un mecanismo de evaluación periódica sobre el impacto de estas capacitaciones en los procesos de nombramiento.</p>

DECIMOSEXTO: ASPECTOS DEL PROYECTO QUE PODRÍAN RESULTAR INCONVENIENTES PARA LA INSTITUCIÓN O EL PAÍS

Aunque el proyecto jurídicamente responde a obligaciones internacionales, su implementación puede presentar ciertos retos que deben ser considerados para evitar su ineficacia.

Uno de los principales desafíos radica en la resistencia institucional y cultural que aún persiste en muchas entidades públicas. La persistencia de estereotipos de género, sesgos en los procesos de selección y una cultura institucional androcéntrica pueden obstaculizar la selección efectiva de mujeres para integrar los órganos colegiados, aun cuando la norma lo exija formalmente.

Adicionalmente, en sectores altamente masculinizados de la Administración Pública puede existir una brecha en la visibilidad de mujeres candidatas con perfiles afines, no por ausencia de capacidad, sino por falta de mecanismos de identificación, redes de apoyo profesional y nominación de mujeres. En este sentido, sería necesario que se pueda implementar medidas complementarias, como la creación de registros públicos de mujeres profesionales con la idoneidad para ocupar los cargos, capacitaciones dirigidas a las mujeres para ocupar puestos de decisión institucional y convocatorias que sean inclusivas.

Otro aspecto importante es que el texto normativo que se analiza presenta una clara ausencia de sanciones específicas, en caso de incumplimiento, esto podría reducir su efectividad. Sin una consecuencia jurídica clara, las entidades podrían incumplir la norma sin enfrentar consecuencias materiales, perpetuando así la exclusión estructural que la norma pretende corregir. La experiencia de otras leyes de igualdad muestra que los mandatos sin mecanismos de fiscalización o sanción efectiva tienden a quedar en el plano simbólico.

También podría producirse una disparidad en la aplicación del principio de paridad entre distintas instituciones, si no se establecen criterios uniformes. Esto puede derivar en cuestionamientos judiciales o conflictos interpretativos que debiliten la aplicación homogénea del proyecto de ley.

Finalmente, si no se realiza una debida articulación con otros marcos normativos sectoriales (como las leyes orgánicas de cada instancia, ente o institución autónomo/a), podría generarse un choque normativo que podría derivar en tener que realizar reformas complementarias.

A nivel de lo que sería instituciones como las universidades públicas, implicaría aspectos positivos como sería la implementación de la paridad en la integración de los órganos colegiados. Esto contribuiría significativamente a una distribución más equitativa del poder dentro de la estructura institucional de cada institución pública y permitiría una mayor inclusión de mujeres en espacios donde históricamente han estado subrepresentadas, como juntas directivas, comisiones técnicas y otros cuerpos colegiados de decisión. En consecuencia, se fortalecería el principio de igualdad sustantiva y se democratizaría la gobernanza universitaria.

Esto conlleva que instituciones públicas, como serían las universidades públicas, tengan que hacer una revisión y, en caso necesario, modificar los procedimientos internos de designación de representantes en órganos colegiados, asegurando el cumplimiento de la nueva normativa, lo cual podría implicar que se tengan que hacer ajustes en reglamentos institucionales, lineamientos de elección y

designación, así como en los criterios de representación de sectores o unidades académicas e instancias administrativas. En este proceso será fundamental articular mecanismos que garanticen la postulación y elección de mujeres en condiciones de igualdad.

En el caso específico de la Universidad Nacional, un proyecto de ley como el que se propone operaría como un **instrumento de fortalecimiento normativo** del marco jurídico interno que promueve la igualdad y la equidad de género, en consonancia con los esfuerzos liderados por el Instituto de Estudios de la Mujer (IEM) y la Política Institucional para la Igualdad y Equidad de Género (PIEG-UNA). La aplicación del principio de paridad permitiría profundizar la transversalización del enfoque de género en los procesos de toma de decisiones, lo que contribuiría a elevar la calidad democrática institucional y al cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible, en particular el ODS 5 (igualdad de género).

RECOMENDACIÓN FINAL

La propuesta contenida en el expediente legislativo N.º 24.896 constituye un avance normativo indispensable para saldar una deuda histórica con las mujeres costarricenses: su exclusión sistemática y estructural de los espacios donde se decide el rumbo del país. La norma propuesta no sólo es compatible con la Constitución Política y los tratados internacionales vigentes, sino que responde directamente a las recomendaciones reiteradas de los órganos de seguimiento de derechos humanos. Su implementación permitiría consolidar una democracia más paritaria e inclusiva.

La paridad en los órganos colegiados no puede ser entendida como una concesión ni como una medida discrecional. Es una obligación jurídica del Estado costarricense, que debe ser asumida como parte del cumplimiento de su deber de erradicar la discriminación y garantizar una democracia verdaderamente representativa. La subrepresentación de las mujeres en los directorios y órganos de poder limita la pluralidad, la eficacia de las políticas públicas y debilita la legitimidad de las instituciones. El principio de igualdad y no discriminación, en consecuencia, debe expresarse mediante disposiciones legales de carácter vinculante que aseguren una representación justa y equitativa.

Si bien el proyecto es coherente en su propuesta, se recomienda incorporar mejoras técnicas que contribuyan a su implementación efectiva, tales como: la inclusión de definiciones clave, el establecimiento de sanciones en caso de incumplimiento, el uso consistente de lenguaje inclusivo, la previsión de una asignación presupuestaria básica y la creación de un mecanismo de supervisión

independiente. Estas medidas reforzarían su alcance transformador, especialmente si se articulan desde una perspectiva interseccional y de derechos humanos.

Con base en lo anterior, si bien este es un proyecto de ley que se podría recomendar apoyar, para tal efecto se deben incorporar las observaciones señaladas en este criterio (mencionadas en los apartados anteriores) correspondientes a medidas complementarias que aseguren su implementación efectiva. Esto es con el fin de que la norma trascienda el plano simbólico y se convierta en una herramienta concreta para la transformación de las estructuras patriarcales del poder público en Costa Rica.

Quedamos a las órdenes para cualquier consulta adicional.

Atentamente,

Dra. Fannella Giusti Minotre
Directora
Instituto de Estudios de la Mujer