

## Reformas a la figura ejecutiva municipal en Costa Rica: hacia las elecciones municipales de 2024

Eugenia C. Aguirre Raftacco\*

[https://doi.org/10.35242/RDE\\_2024\\_37\\_12](https://doi.org/10.35242/RDE_2024_37_12)

---

### Nota del Consejo Editorial



**Recepción:** 13 de noviembre de 2023.

**Revisión, corrección y aprobación:** 4 de enero de 2024.

**Resumen:** Las elecciones municipales de 2024 enfrentarán una serie de reformas electorales que generan cambios en el proceso de selección de candidaturas y de inscripción de la figura de la alcaldía municipal. Se trata de la limitación a la reelección de las autoridades locales y la exigencia de la paridad de género en postulaciones a cargos uninominales. El artículo presenta un abordaje de la evolución del cargo de alcaldía municipal a partir del año 2002, seguido de un repaso del proceso de aprobación de cada una de las reformas electorales presentadas. Finalmente, se plantean posibles hipótesis de trabajo a partir de los resultados electorales de 2024.

**Palabras clave:** Alcalde / Cargos de elección popular / Sistema de elección de alcaldes / Reección / Paridad horizontal / Reformas electorales / Elecciones municipales.

**Abstract:** The 2024 municipal elections will face a series of electoral reforms that generate changes in the process of selecting candidates and registering of the municipal mayor. These include the limitation on the re-election of local authorities and the requirement of gender parity in nominations for single-member positions. The article presents an approach to the evolution of the position of municipal mayor since 2002, followed by a review of the approval process of each of the electoral reforms. Finally, possible working hypotheses based on the 2024 election results are proposed.

**Key Words:** Mayor / System of election of Mayor / Reelection / Horizontal parity / Electoral reforms/ Municipal elections.

---

\* Costarricense, politóloga, correo [eugenia.aguirrerraftacco@ucr.ac.cr](mailto:eugenia.aguirrerraftacco@ucr.ac.cr). Docente de la Escuela de Ciencias Políticas de la Universidad de Costa Rica e investigadora del Centro de Investigación y Estudios Políticos (CIEP) y el Centro de Investigación Observatorio del Desarrollo (CIOD) de la misma casa de estudios. Presidenta del Colegio de Profesionales en Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales (2020-2024).

## 1. INTRODUCCIÓN

Costa Rica cuenta con un sistema electoral municipal cuyas características emulan un sistema presidencial local a partir de la elección popular de la alcaldía en 2002. En la elección de 2016 ese sistema presidencial local se consolida con la reforma que unificó las elecciones de ambas instancias del gobierno municipal y las estableció a medio periodo del mandato presidencial (Programa Estado de la Nación, 2020).

Tras un periodo de estabilidad en las reglas del sistema electoral local aplicadas a las elecciones de 2016 y 2020, se aprobaron una serie de reformas electorales sobre la figura del ejecutivo municipal o alcaldía. En primera instancia por la vía legislativa se ratificó una reforma electoral en materia de reelección y de seguido, por vía judicial, se instauró la exigencia de paridad horizontal en la postulación de cargos uninominales. Estos cambios coinciden en lo local con un contexto de aumento del número de partidos políticos que disputan el poder y de pérdida de terreno de los partidos políticos tradicionales, tanto en lo local como en lo nacional.

El artículo tiene por objetivo explorar las reformas al sistema electoral municipal de Costa Rica en torno a la elección de la alcaldía municipal y sugerir análisis sobre posibles implicaciones para los partidos políticos en las elecciones municipales de 2024. Se describe en primer lugar la evolución normativa de la figura de la alcaldía en Costa Rica; posteriormente, se detallan las reformas aprobadas, así como los actores y el contexto político del que surgen. Por último, se exploran posibles escenarios de análisis de dichas reformas en el proceso electoral municipal de 2024.

## 2. LA ALCALDÍA MUNICIPAL EN COSTA RICA

La Constitución Política de Costa Rica establece que cada cantón del país tiene un gobierno municipal compuesto por un cuerpo deliberante, denominado concejo municipal y un funcionario ejecutivo que se define por vía normativa ordinaria.

A partir de las **reformas políticas de 1998** al Código Municipal se denominó a la figura ejecutiva como alcalde o alcaldesa municipal y se estableció como un cargo de elección popular, que se presentaría en fórmula con un suplente el cual tendría únicamente la función de sustituirle ante ausencias temporales o definitivas.

Previo a 1998, prevalecía un sistema parlamentario local en el cual integrantes del concejo municipal elegían por mayoría a quien asumiría las funciones ejecutivas del gobierno municipal, cargo que se denominaba ejecutivo municipal. El cambio de ejecutivo municipal a la nueva figura de alcalde o alcaldesa municipal apostaba a garantizar estabilidad en el cargo y trasladar a las y los munícipes la responsabilidad de elegir mediante votación directa al conjunto de autoridades locales (Rodríguez y Zeledón, 2003).

El cargo de alcalde o alcaldesa de cada cantón se asigna por mayoría simple a través del voto directo, secreto y universal, sin requerir el alcance de un umbral electoral. Ante las posibilidades de empate, se define la edad como regla de desempate<sup>1</sup>. Alcaldes y alcaldesas pueden ser postulados únicamente por partidos políticos; no existen candidaturas independientes. Además, tanto partidos de escala cantonal como provinciales y nacionales pueden presentar candidaturas a las elecciones municipales.

La alcaldía municipal tiene una serie de funciones definidas en el Código Municipal y la duración en su puesto es de cuatro años con posibilidad de ser revocado de su cargo mediante un plebiscito revocatorio de mandato<sup>2</sup>. En la reforma de 1998 no se estableció ningún tipo de limitación a la reelección de las autoridades locales, por lo que la alcaldía podría ser reelecta de manera consecutiva e indefinida.

La **segunda reforma** electoral (Ley 8611) respecto de la figura de alcaldía municipal es la adición de dos suplentes a la fórmula electoral, que se denominan vicealcaldía primera y vicealcaldía segunda, la primera como un cargo de tiempo completo con pago de salario fijo y con las funciones que el titular defina. La segunda vicealcaldía asumirá funciones únicamente en caso de que requiera cumplirse el rol por sustitución temporal o definitivamente. Las alcaldías con esta nueva fórmula fueron electas por primera vez en la elección municipal de 2010.

Esta reforma electoral fue propuesta por la vía legislativa justificada en atención a que las alcaldías suplentes se dedicaban a sus trabajos o negocios propios y, en consecuencia, desatendían al gobierno local. La reforma amplió el número de cargos a elegir, así como los márgenes de negociación política dentro de las agrupaciones. Contar con tres puestos ejecutivos con distintos niveles de responsabilidad generó la necesidad de construir acuerdos intrapartidarios para

---

<sup>1</sup> Respecto de la regla de desempate por edad en alcaldías, se ha aplicado únicamente en el caso de la alcaldía del cantón de Nandayure en la elección de 2016, cuando los partidos Liberación Nacional y Nueva Generación obtuvieron 1316 votos cada uno.

<sup>2</sup> Sobre cuestionamientos al mecanismo revocatorio de mandato para alcaldías, se recomienda leer los trabajos de Calderón, Córdoba y Guido (2020) y Fernández (2022).

la consolidación de fórmulas en cada localidad. Asimismo, supuso la aplicación de la paridad vertical en la fórmula con lo que se favoreció la llegada de mujeres al cargo de primera vicealcaldía. Sin embargo, como advirtió Blanco (2002), también funcionó como una especie de "trampa" de los partidos políticos para proclamar la participación de las mujeres pese a que fueron relegadas a los cargos que no ejercen el poder de manera titular.

Electoralmente, la **tercera reforma** (Ley 8765) respecto a la elección de las alcaldías consistió en la consolidación de la elección de los cargos municipales en una misma fecha y a medio periodo del mandato presidencial, ello con la equiparación de las fechas de inicio y cierre del mandato, al día primero de mayo del año en que fueron electos. Dichos cambios se incluyeron en el ordenamiento jurídico mediante reforma integral al Código Electoral de 2009.

Fernández (2019) explica que del año 2002 al 2010 la elección de alcaldías se realizaba el primer domingo de diciembre del mismo año en que se elegía a las autoridades nacionales, mientras que las regidurías integrantes del concejo municipal se escogían junto con la presidencia y las diputaciones en febrero. Ello generaba una separación de diez meses entre la fecha de entrada en funciones del concejo municipal y la de la alcaldía. Las elecciones de todos los cargos el primer domingo de febrero tras dos años de la elección presidencial iniciaron en 2016. A la fecha existen discusiones legislativas para reformar, nuevamente, la fecha de los comicios hacia la unificación del proceso electoral nacional y municipal. Finalmente, en el plano electoral destaca la **reforma a la reelección indefinida de las autoridades locales** que se analiza más adelante.

Dos reformas adicionales se vinculan con la manera en que se relaciona la alcaldía con otras instancias del gobierno municipal: la vicealcaldía primera (Ley 10188) y los concejos de distrito (Ley 9860). Respecto de los equilibrios de poder con el concejo municipal, no se han realizado cambios sustantivos.

En cuanto a la vicealcaldía primera, se estableció para la alcaldía titular la obligación de precisar y asignar las funciones administrativas y operativas de manera formal, precisa, suficiente, oportuna y correspondiente al rango, responsabilidad y jerarquía equiparable. Dichas funciones deberán ser publicadas y notificadas al concejo municipal. Así como la responsabilidad de dotar de un espacio físico adecuado y los recursos humanos y financieros. Esta reforma vía legislativa se justificó en el marco de casos de violencia política en razón de género que se registraron en el Tribunal Supremo de Elecciones, en forma de amparos electorales. La reforma fue aprobada en 2022.

Sobre la relación con los concejos de distrito, creados en la misma reforma de 1998, se estableció la obligación de la alcaldía de reunirse cada seis meses con

los concejos de manera que se planifiquen los proyectos, proyección y construcción de objetivos y metas conjuntas para las localidades. La justificación se fundamentó en la falta de articulación entre ambas instancias que, según las y los legisladores proponentes, afecta el funcionamiento del concejo de distrito y sus resultados para el desarrollo de las comunidades.

En términos de **funciones**, a la alcaldía municipal se le han adicionado nuevas responsabilidades que consolidan su rol de gerencia municipal. Entre las adiciones realizadas a las atribuciones del alcalde municipal destaca: la responsabilidad de ejercer como jefe de la Policía Municipal en caso de que se acuerde su creación, integrada al Código Municipal en 2018 mediante vía normativa (Ley 9635). Asimismo, se han aprobado reformas que amplían las potestades municipales en general, sobre las que gerencia la alcaldía, entre ellas la posibilidad de establecer proyectos de vivienda municipal (Ley 10199), así como la obligación de atender a las personas en situación de abandono y situación de calle (Ley 10009). Estas dos últimas sin señalar fuentes de financiamiento.

A ello hay que sumar la primera ley de descentralización del Estado (Ley 9329) acorde a los parámetros constitucionales, que garantiza la atención plena y exclusiva de la red vial cantonal por parte de los gobiernos locales cuya transferencia anual al conjunto de municipalidades del país no puede ser menor al uno coma cinco por ciento (1,5%) de los ingresos ordinarios del Gobierno central.

Destaca también que, desde el Poder Legislativo, una vez instalada la Comisión Permanente Especial de Asuntos Municipales y Desarrollo Local Participativo igualmente se fortaleció la figura de la alcaldía al dotar de financiamiento público en 2012 a la Asociación Nacional de Alcaldías e Intendencias, instancia de derecho privado que vela por la asesoría y acompañamiento a las alcaldías e intendencias en la gestión y coordinación de políticas públicas.

### **a) AFILIACIÓN POLÍTICO-PARTIDARIA DE LAS ALCALDÍAS**

En el periodo 2002–2020, las alcaldías municipales han permanecido en poder de los partidos políticos del bipartidismo tradicional, Liberación Nacional y Unidad Social Cristiana, a pesar de la llegada de agrupaciones emergentes de escala cantonal. La tabla 1 detalla la afiliación político-partidaria de las alcaldías electas en los cinco procesos electorales a la fecha.

## Tabla 1

### *Cantidad de alcaldías electas por partido político 2002-2020*

Partido político	2002	2006	2010	2016	2020
Liberación Nacional	27	59	59	50	43
Unidad Social Cristiana	48	11	9	14	15
Acción Ciudadana	1	5	6	6	4
Nueva Generación	-	-	-	3	4
Accesibilidad sin Exclusión	-	-	2	1	-
Movimiento Libertario	-	1	2	-	-
Republicano Social Cristiano	-	-	-	1	2
Frente Amplio	-	-	-	1	-
Renovación Costarricense	1	-	1	-	-
Otros*	4	5	2	5	14

*Nota.* Elaborado con base en datos del Tribunal Supremo de Elecciones.

\*Incluye partidos políticos cantonales, provinciales o nacionales sin representación legislativa en el periodo de estudio.

En el **plano político**, Aguirre y Jiménez (2023) sostienen a partir de un análisis de coyuntura del periodo 2017–2021 que en tres agrupaciones nacionales: Liberación Nacional, Unidad Social Cristiana y Acción Ciudadana, las alcaldías organizadas han promovido acciones para consolidarse en la estructura formal de los partidos, a la vez que se contraponen a la agenda económica que promueven dichos partidos en el Congreso. Ello ha significado desacuerdo dentro de las agrupaciones políticas entre las élites y sus bases electorales que dominan el poder local.

Como se pone en evidencia en este primer acápite, la figura de alcaldía municipal ha pasado por una serie de transformaciones que muestran un sistema electoral no consolidado en la escala local y que complejiza la tarea de comparar a nivel país los procesos electorales locales transcurridos entre 2002 y 2020<sup>3</sup>.

<sup>3</sup> Una serie de reformas también han cambiado la conformación, atribuciones y forma de elección de las personas integrantes de los concejos municipales, sin embargo, dicho órgano escapa del alcance de esta propuesta.

Adicionalmente, el repaso de las reformas pone sobre la mesa la discusión en torno a los actores que las promueven. Distintas agrupaciones políticas han impulsado cambios a las atribuciones del gobierno municipal y a la figura de la alcaldía, con especial énfasis en el periodo constitucional 2018-2022 que constituyó un ciclo de hiperproducción legislativa, al haber superado el número de leyes aprobadas por año desde la fundación de la Segunda República<sup>4</sup> (PEN, 2022).

La tabla 2 recopila los cambios normativos a la figura de la alcaldía indicados en esta sección 2.

## Tabla 2

*Leyes que modifican atribuciones de la alcaldía y amplían funciones de gobiernos locales*

Año	Ley	Nombre	Partidos políticos u organismos proponentes
<b>Reformas al cargo de alcaldía municipal</b>			
1998	7794	Código Municipal	Liberación Nacional
2007	8611	Modificación de los artículos 14, 19 y 20 del Código Municipal -Ley n.º 7794-	Acción Ciudadana
2009	8765	Código Electoral	Poder Ejecutivo
2020	9860	Reforma Código Municipal para la efectiva interacción de los alcaldes y los concejos de distrito	Nueva República
2022	10183	Ley que limita la reelección indefinida de las autoridades locales	Unidad Social Cristiana, Acción Ciudadana, Restauración Nacional.
2022	10188	Ley para el Fortalecimiento de las Vicealcaldías y Viceintendencias Municipales	Acción Ciudadana y Frente Amplio
<b>Reformas que amplían las funciones de los gobiernos locales*</b>			
2015	9329	Ley Especial para la Transferencia de Competencias: Atención Plena y Exclusiva de la Red Vial Cantonal	Poder Ejecutivo
2018	9542	Ley de Fortalecimiento de la Policía Municipal	Poder Ejecutivo
2022	10199	Ley de Vivienda Municipal	Liberación Nacional
2021	10009	Ley para la creación de albergues para las personas en situación de abandono y situación de calle	Republicano Social Cristiano

*Nota.* Elaborado con base en datos del Tribunal Supremo de Elecciones.

\*En este listado sólo se consideran las leyes cuyas reformas fueron integradas en el Código Municipal.

<sup>4</sup> Respecto de las hipótesis sobre el ciclo de hiperproducción legislativa, se recomienda Muñoz-Portillo (2020) y Programa Estado de la Nación (2021).

### **3. LA REFORMA A LA REELECCIÓN MUNICIPAL**

El sistema electoral municipal concebido en la reforma de 1998 no consideró limitaciones a la reelección de autoridades locales; durante el periodo 1998–2020 todas las autoridades locales del ordenamiento municipal tenían posibilidad de reelegirse de manera consecutiva e ilimitada. La reforma electoral aprobada se remonta a los resultados electorales de 2020, a partir de los cuales un grupo de diputaciones de partidos minoritarios en el poder local, Acción Ciudadana (PAC, en ese periodo en el Ejecutivo), Frente Amplio (FA), Restauración Nacional (RN), Unidad Social Cristiana (PUSC) y diputaciones independientes retoman dos iniciativas de ley<sup>5</sup> presentadas en 2019 y las integran conformando el expediente legislativo 21.810. El proyecto de ley fue presentado con la firma de 41 diputadas y diputados de todas las fuerzas políticas presentes en el Congreso.

Lo anterior supuso una reacción al amplio número de alcaldías que se reeligieron en 2020, cuando 44 alcaldes y alcaldesas lograron reelegirse en el poder: 26 del Partido Liberación Nacional, 7 del PUSC, 4 del PAC, 3 del Partido Nueva Generación, y cuatro de agrupaciones cantonales o provinciales. Según información del Tribunal Supremo de Elecciones, desde que se instauró la elección directa de alcaldes y alcaldesas en el año 2002 y hasta los últimos comicios municipales efectuados en el año 2020, se han dado 131 reelecciones (TSE, 2020). Por ejemplo, en los cantones de San José, Atenas, Sarapiquí y Guácimo, las alcaldías permanecerán en ese cargo por 22 años de forma consecutiva. Mientras que en Santa Ana, Poás, el cantón central de Heredia, Belén, San Pablo, Carrillo y Osa las alcaldías fueron reelectas por 18 años de forma sucesiva (TSE, 2020).

La justificación de las diputaciones manifestaba que la reforma pretendía: “proteger el principio de alternancia del poder en el ejercicio de los cargos públicos y atenuar el privilegio que ya de por sí implica la postulación en cargos de elección popular” (Expediente Legislativo 21.810, 2020, p. 2). Al amparo, también, de la Misión de Observación Electoral de la Organización de Estados Americanos que en 2020 reiteró una recomendación de 2016 de “revisar la legislación vigente [en materia de reelección]... si bien la continuidad en las políticas públicas es valiosa, la alternancia constituye un pilar fundamental del sistema democrático” (Organización de Estados Americanos, 2020, p. 10).

Una vez presentado, el proyecto de ley se mantuvo en un letargo legislativo en la Comisión Permanente Especial de Asuntos Municipales y Desarrollo Local Participativo según el Observatorio de la Política Nacional (OPNA, 2021) hasta

---

<sup>5</sup> Se trata de los proyectos de ley 21.257 y 21.431.

que se develó en noviembre de 2021 la investigación judicial llamada popularmente como "Caso Diamante". El 15 de noviembre el Organismo de Investigación Judicial realizó 40 allanamientos simultáneos y detuvo a 6 alcaldes de tres partidos políticos, se trata del alcalde de Cartago del Partido Alianza Demócrata Cristiana y el de Escazú del Partido Nueva Generación, así como los alcaldes liberacionistas de San José, San Carlos, Osa y Alajuela; se presume que los funcionarios públicos favorecían a empresas en los carteles de contratación de infraestructura vial a cambio de dádivas y sobornos (Molina, L., 2021).

Este acontecimiento develado en campaña electoral nacional presionó especialmente a Liberación Nacional que era el único partido de los involucrados en el caso Diamante compitiendo en las elecciones nacionales que se realizarían en febrero de 2022. Una vez develada la investigación del caso Diamante, el proyecto de ley fue aprobado el 30 de marzo de 2022. Entre 2005 y agosto de 2021 al menos se habían consultado al Tribunal Supremo de Elecciones<sup>6</sup> cinco proyectos relacionados con reformas a la reelección.

Según el OPNA el trámite del proyecto de ley debido al impulso del caso Diamante reveló "diferencias internas en partidos políticos respecto a los detalles sobre las nuevas reglas electorales, así como disputas de poder dentro de la institucionalidad municipal representada por la Unión Nacional de Gobiernos Locales (UNGL) y la Asociación Nacional de Alcaldías e Intendencias (ANAI)" (Observatorio de la Política Nacional, 2021, p. 8). Pese a ello, la pieza de legislación fue aprobada por 48 votos a favor de todas las agrupaciones políticas representadas en el Congreso.

Parte del logro de aprobación de la reforma viene dado por el apoyo irrestricto del Poder Ejecutivo al proyecto de ley, en el tanto, ello permitió que en sesiones extraordinarias del Congreso en las cuáles únicamente se tramitan los asuntos de convocatoria exclusiva del Ejecutivo, el proyecto lograra avanzar hacia su tramitación final (Campos M., 2021).

En la evolución del texto como resultado de la negociación, se ampliaron las pretensiones iniciales de las agrupaciones políticas en el Congreso. Originalmente la propuesta incluía nada más la limitación a la reelección sucesiva en el mismo cargo de todas las autoridades municipales. A través de las discusiones en debate público y conforme avanzó el proceso legislativo, se eliminó la potestad de las alcaldías de ocupar cualquier otro cargo en el gobierno municipal una vez concluidos sus dos periodos. En consecuencia, quienes ejercen la alcaldía dos periodos no pueden volver a postularse como candidatos

---

<sup>6</sup> En acta 69-2021 del Tribunal Supremo de Elecciones de agosto de 2021.

en el gobierno local. En el caso de las vicealcaldías, solo podrán postularse nuevamente si lo que buscan tras dos periodos es la alcaldía titular. El resto de los cargos tienen opción de cambiar de puesto de manera ascendente.

La modificación para limitar a la persona alcalde saliente la posibilidad de postularse a cualquiera de los cargos del gobierno local supuso la objeción del TSE, según criterio emitido en la sesión ordinaria del 20 de enero de 2022, en el tanto dicha limitación “genera un vaciamiento del derecho humano a ser electo” (Acta n.º. 6-2022). Lo anterior supuso que, al ser objetado el proyecto de ley, la Asamblea Legislativa no pudiera aprobarlo en periodo electoral entendido entre los seis meses anteriores y los cuatro meses posteriores a la elección, según lo que establece el artículo 97 de la Constitución Política. Sin embargo, el proyecto continuó su trámite y aprobación, lo que dio pie a la presentación de acciones de inconstitucionalidad en su contra por parte de autoridades afectadas por vicios de procedimiento.

Otra discusión que se llevó al Tribunal Constitucional fue la entrada en vigencia de la ley y la afectación o no a las alcaldías en ejercicio para el periodo 2020-2024. Tras la negociación se dispuso en norma transitoria que la legislación entraba a regir en cuanto se publicara la ley y que las autoridades que al cierre del término 2020-2024 cumplieran dos términos en el poder no podrían tener acceso a la reelección en las elecciones municipales de 2024. Lo anterior llevó a alcaldes y alcaldesas a reclamar por la supuesta retroactividad de la ley y la posible afectación a sus derechos políticos.

Sobre los dos temas anteriores, se presentaron tres acciones de inconstitucionalidad interpuestas por grupos de autoridades locales afectadas, el Tribunal Constitucional las declaró sin lugar mediante el voto 2022-029648, sobre las que manifestó:

- Sobre el vicio de procedimiento:
  - el sistema electoral dual vigente de Costa Rica (elecciones nacionales y municipales en fechas distintas), impone la interpretación actualizada de esa norma constitucional, en el sentido de que, para que cumpla su cometido, los proyectos legislativos objetados por el TSE (a los efectos de impedir aprobación) necesariamente deben incidir en la respectiva elección (nacional o municipal).
- Sobre el fondo de la limitación desproporcional y vaciamiento del derecho a ser electo para alcalde en el cargo, así como el transitorio de aplicación:
  - la extensión de la imposibilidad de ser electo en otros puestos del régimen municipal parte de una misma premisa: el ejercicio consecutivo en dos periodos en un cargo municipal de elección popular

confiere una ventaja que resulta procedente restringir con sustento en el principio de alternancia en el poder. De ahí que las disposiciones adoptadas por el legislador constituyen una alternativa razonable que se encuentra dentro del marco de su ponderación y discrecionalidad, por lo que no le corresponde a la Sala incidir en tal ámbito.

La tabla 3 resume las posibilidades de mantenerse en el gobierno local tras haber cumplido dos periodos en el mismo cargo.

### Tabla 3

*Posibilidades de postularse a reelección de quienes ya ejercieron dos periodos en cargos municipales iguales*

Posibilidad de nueva postulación de manera sucesiva				
Alcaldía	Vicealcaldía	Regiduría	Sindicatura	Concejalía de distrito
No	No	No	No	No
Sí	No	No	No	No
Sí	Sí	No	Sí	Sí
Sí	Sí	Sí	No	Sí
Sí	Sí	Sí	Sí	No

Nota: Elaborado con base en Código Municipal, Ley n.º 7794.

La aprobación de la reforma de reelección supone un cambio en múltiples dimensiones, en primera instancia a los procesos de selección de candidaturas de los partidos políticos en competencia, también su posible incidencia en la transformación de los sistemas de partidos políticos de cada localidad. En el ejercicio del cargo, la reforma a la reelección supone cambios a las élites locales existentes y vigentes, en algunos casos, por más de dos décadas.

Tras las reformas relacionadas con la creación de las vicealcaldías, y el cambio de fecha de las elecciones municipales a medio periodo del mandato presidencial, la reforma a la reelección tiene potencial de hacer cambios sustantivos en la configuración de fuerzas del poder local, tanto a nivel de liderazgos como de representación de partidos políticos.

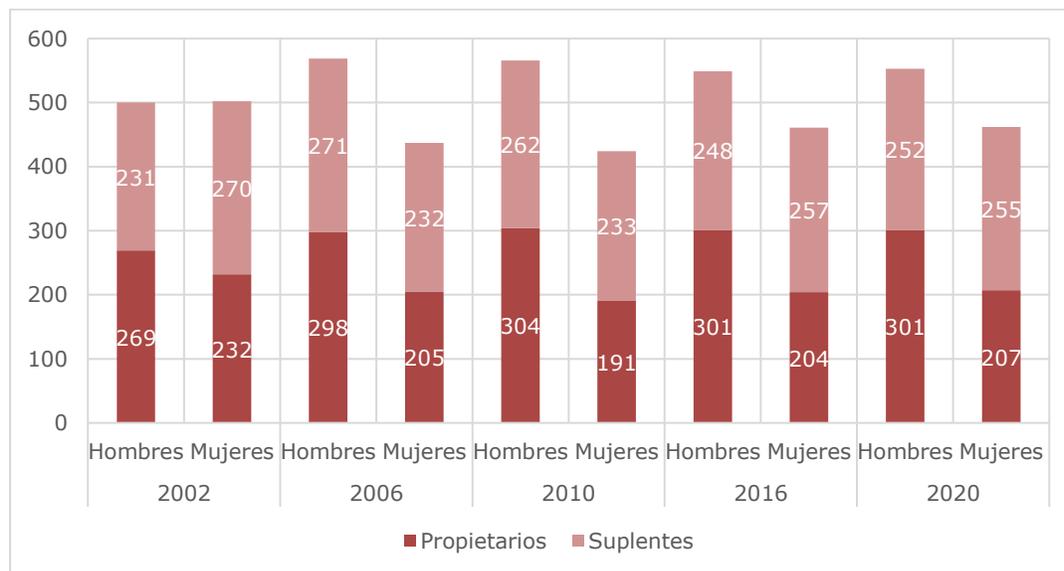
#### 4. LA INTRODUCCIÓN DE LA PARIDAD HORIZONTAL EN PUESTOS UNINOMINALES

A efectos de entender la participación política de las mujeres en el régimen municipal, en primera instancia debe separarse el análisis de la integración de los concejos municipales y concejos de distrito, como cargos plurinominales, de la alcaldía y las sindicaturas como cargos de postulación uninominal.

En el histórico de regidurías y alcaldías desde el año 2002, expresados en las figuras 1 y 2 respectivamente, se puede apreciar que las brechas de género en cargos uninominales son amplias respecto a los plurinominales. En el periodo 2002–2020 en ninguna elección se superó el número de doce mujeres electas como alcaldesas en el mismo proceso electoral.

**Figura 1**

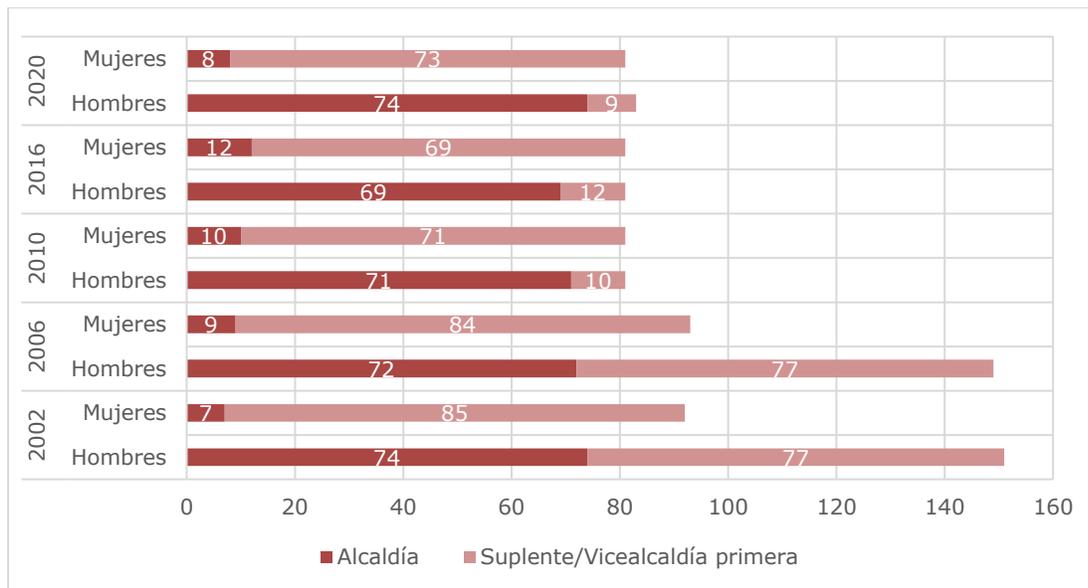
*Regidurías municipales propietarias y suplentes electas por sexo, 2002–2020*



*Nota.* Elaborado con base en datos del Tribunal Supremo de Elecciones.

## Figura 2

*Alcaldías municipales propietarias y suplentes electas por sexo, 2002–2020*



*Nota.* A partir de 2010 el término cambia por el de vicealcaldía, para los efectos de la figura solo se consideran los datos de la primera vicealcaldía. Elaborado con base en datos del Tribunal Supremo de Elecciones.

La brecha en cargos uninominales nace desde las candidaturas; según la información disponible del Tribunal Supremo de Elecciones en los comicios municipales de 2006, se postularon a la alcaldía 324 hombres y 45 mujeres; en 2010 un total de 290 hombres y 49 mujeres; en 2016 se postularon 489 y 116 mujeres, y en 2020 se inscribieron 553 hombres como candidatos a alcaldes y 159 mujeres (TSE, 2022).

El Código Electoral de 2009 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. Además, precisó que el principio de paridad exige que todas las delegaciones, las nóminas y los demás órganos pares estén 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 pueda 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.

El código también introdujo en el ordenamiento jurídico la obligación a los partidos políticos de incluir en sus estatutos, normas sobre respeto a la equidad de género, mecanismos para hacer efectiva la paridad y el derecho de sus integrantes a la participación política con equidad de género. Adicionalmente, consideró el uso de la deuda política para fines de capacitación y formación partidaria con la obligación de garantizar el principio de paridad.

Al Tribunal Supremo de Elecciones (TSE), como juez electoral, le correspondió perfilar las reglas electorales, sus alcances y limitaciones. El sistema de paridad en su dimensión vertical entró a regir en distintas elecciones para los cargos municipales: en 2010 para todos los cargos excepto regidurías y a partir de la elección nacional de 2016 en las regidurías. La primera vez donde la paridad y la alternancia vertical fueron implementadas sobre el total de las nóminas de elección fue en las elecciones municipales de 2016.

Mediante resolución n.º 2015-016070 la Sala Constitucional amplió a su dimensión horizontal el principio de paridad contenido en el Código Electoral. Una vez evaluados los resultados de las elecciones municipales de 2016 y dado el voto de la Sala Constitucional, mediante resolución 1724-E8-2019 el TSE amplió la interpretación de la aplicación del principio de paridad horizontal al encabezamiento de las nóminas de candidaturas a cargos municipales plurinominales (regidurías, concejalías de distrito y concejalías municipales de distrito) a partir de la elección de 2024, al mismo tiempo que definió la imposibilidad de aplicar la paridad horizontalidad en puestos uninominales. Dicha imposibilidad la fundamentó en los argumentos a continuación descritos:

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... 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.

la existencia de la reelección inmediata e indefinida a los cargos uninominales, declarada en 2003 por la Sala Constitucional como un derecho fundamental, no permitía, por analogía de la figura presidencial con la de Alcaldía, 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. (TSE, resolución 1724-E8-2019)

A partir de dicha resolución se presentaron dos acciones de inconstitucionalidad ante el Tribunal Constitucional que impugnaron la resolución del TSE, con

especial énfasis en la declaratoria de imposibilidad de incorporar la paridad horizontal en puestos uninominales.

La Sala Constitucional declaró con lugar las acciones al afirmar que:

sí resulta exigido a los partidos políticos el respeto de la paridad no solo a lo interno de cada nómina sino a lo largo de todas las nóminas de elección popular, es decir la paridad en los encabezamientos o paridad horizontal, por lo cual dichas organizaciones deben tomar las acciones, acuerdos y procedimientos que juzguen más apropiados (incluyendo por supuesto las posibles consultas al Tribunal Supremo de Elecciones, como órgano competente) para dar cabal cumplimiento al mandato legal. (Resolución 2023-002951, 2023)

En atención a ello, el Tribunal Supremo de Elecciones definió las reglas a través de las cuales se revisará el cumplimiento de la paridad horizontal en cargos uninominales en las elecciones municipales de 2024. La verificación se realizará con base en el sexo registral de la persona y al momento de las postulaciones de las candidaturas, según la escala de la agrupación política. La verificación se llevará a cabo con base en la totalidad de postulaciones de la agrupación; el partido político nacional deberá postular número igual de alcaldes y alcaldesas en todo el país o con una diferencia que no sea superior a uno en caso de tratarse de números impares. El partido provincial a nivel de provincia tendrá la misma regla. De igual manera se verificará para síndicos y síndicas, según escala partidaria.

Las agrupaciones políticas son las responsables de definir el sexo de los encabezamientos de las nóminas. Los partidos no están obligados a intercalar los encabezamientos o a cumplir el principio de alternancia en su dimensión horizontal; mientras la agrupación cumpla con igual cantidad de hombres y mujeres si participa en un número par de circunscripciones o respete la diferencia de sexo en las que sean impares, puede libremente decidir el sexo por circunscripción y tipo de cargo. También, el TSE verifica el cumplimiento de la paridad horizontal en las coaliciones según la escala y cantidad y tipo de nóminas que presenten a inscripción. Finalmente, el incumplimiento de las pautas se sancionará con la no inscripción de las nóminas. La tabla 4 ofrece ejemplos de cumplimiento de paridad horizontal.

## Tabla 4

### *Ejemplos de cumplimiento de paridad horizontal en cargos uninominales*

Partido político nacional	Partido político provincial
<b>Cargo: alcaldía</b>	
Ejemplo 1 – nómina completa par	Ejemplo 1: provincia de San José (20 cantones) – nómina completa
42 candidatos hombres	10 candidatos hombres
42 candidatas mujeres	10 candidatas mujeres
Ejemplo 2 – nómina incompleta e impar	Ejemplo 2: provincia de San José – nómina incompleta e impar
37 candidatos hombres	8 candidatos hombres
36 candidatas mujeres	9 candidatas mujeres
11 cargos sin postulación	3 cargos sin postulación
<b>Cargo: sindicaturas</b>	
Ejemplo 1 – nómina completa impar	Ejemplo 2: provincia de Limón (30 distritos) – nómina completa par
245 candidatos hombres	15 candidatos hombres
246 candidatas mujeres	15 candidatas mujeres
Ejemplo 2 – nómina incompleta par	Ejemplo 2: provincia de Limón – nómina incompleta impar
193 candidatos hombres	5 candidatos hombres
193 candidatas mujeres	4 candidatas mujeres
105 cargos sin postulación	21 cargos sin postulación

*Nota:* Elaborado con base en datos del Tribunal Supremo de Elecciones.

En otro orden, pese a que escapa el objeto del presente análisis, sobre las reglas electorales relacionadas con el género corresponde destacar la aprobación de la Ley 10.235, *Ley para prevenir, atender, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres en la política*, aprobada en abril de 2022. En las elecciones municipales de 2024, por primera vez, tanto los partidos políticos como el TSE deberán atender las responsabilidades establecidas en dicha ley. Los partidos deberán integrar en sus estatutos y normativa interna todas las disposiciones para que los tribunales de ética puedan tramitar las denuncias. El TSE, por su parte, deberá asumir, en forma de amparos electorales, las denuncias respecto a las manifestaciones de violencia política contra las mujeres en el proceso electoral y después de ello, en el ejercicio de su cargo.

## 5. COMPETENCIA ELECTORAL 2024: LAS ELECCIONES MÁS COMPLEJAS

Como se puede analizar a lo largo del texto la configuración del sistema electoral municipal, en relación con la figura de la alcaldía ha tenido múltiples variaciones

parciales desde su conceptualización a la luz del Código Municipal de 1998. A las puertas de las elecciones municipales de 2024 las nuevas reglas electorales relativas a reelección y a paridad horizontal en puestos uninominales ponen especial presión tanto en el Tribunal Supremo de Elecciones como en los partidos políticos de todas las escalas, especialmente en el proceso de selección de candidaturas y la preparación de la contienda electoral con la verificación del cumplimiento de requisitos.

Estas variaciones se encuentran con un escenario político de multiplicación de las opciones partidarias en contienda, que aspiran a elegir candidaturas con base en las reglas electorales dispuestas. Desde el establecimiento de la alcaldía como cargo de elección popular, el número de partidos políticos en contienda ha aumentado significativamente y de manera particular en la escala cantonal. Mientras que en 2002 tan sólo participaron 34 agrupaciones, en 2020 pasamos a una elección donde 77 partidos políticos disputaron el poder, entre ellos, 54 partidos políticos cantonales (Programa Estado de la Nación, 2020).

En materia de reelección los escenarios de mayor interés corresponden a los cantones que han elegido al mismo alcalde o alcaldesa por 4 o hasta 5 periodos consecutivos, los casos son: San José, San Carlos, Sarapiquí, Guácimo, Osa, Carrillo, Heredia, Santa Ana, Belén, Atenas y San Pablo. Los primeros ocho cantones responden a la hegemonía del Partido Liberación Nacional, seguido por la Unidad Social Cristiana que ha predominado en los últimos tres cantones.

La continuidad o no en estos cantones de las agrupaciones políticas que han representado a las alcaldías con más tiempo en el histórico municipal lleva a preguntas respecto al rol del liderazgo de la alcaldía y la puesta a prueba de la estructura partidaria para la continuidad en el poder. Igualmente, las limitaciones a la reelección de las alcaldías suponen un escenario de interés para analizar las carreras políticas de quienes han ostentado otros cargos y no han podido ascender en sus trayectorias debido a la perpetuidad en el poder de las alcaldías municipales.

Respecto de la paridad horizontal en puestos uninominales, destacan dos puntos de interés; en primera instancia, la valoración de las capacidades de las agrupaciones políticas nacionales por cumplir las disposiciones, es decir, la posibilidad de adaptarse al cumplimiento de las normas de paridad y la consecuente puesta a prueba de nuevos liderazgos femeninos. En segundo término, el análisis de la reconfiguración del mapa político de las alcaldías en razón de género y la posible consolidación de agendas políticas de las mujeres que ostentan este cargo.

## REFERENCIAS

- Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica. Expediente legislativo 21.810. Reforma al artículo 14 del Código Municipal y sus reformas, Ley 7794 de 30 de abril de 1998 (Ley que limita la reelección indefinida de las autoridades locales).
- Blanco Lizano, R. (2005). Representación femenina legislativa y municipal en 2002. El valor de las cuotas y la trampa de las vicealcaldías. *Revista de Ciencias Sociales Universidad de Costa Rica* III-IV (109-110), 57-68.
- Calderón González, A.; Córdoba Molina, D. y Guido Pérez, L. (2020). La muy necesaria renovación de la revocatoria de mandato de la alcaldía en Costa Rica. *Revista de Derecho Electoral*, (29), 65-82. DOI 0.35242/RDE\_2020\_29\_5.
- Campos, M. (15 de noviembre de 2021). Carlos Alvarado convoca proyecto para limitar reelección de alcaldes. *La Nación*. <https://www.nacion.com/el-pais/politica/carlos-alvarado-convoca-proyecto-para-limitar/F2AC7JSIOBAFHB5BTNFWMJQKDA/story/>
- Corte Suprema de Justicia de Costa Rica. Sala Constitucional. Resolución 2015-016070. 14 de octubre de 2015.
- Corte Suprema de Justicia de Costa Rica. Sala Constitucional. Resolución 2022-29648. 14 de diciembre de 2022.
- Corte Suprema de Justicia de Costa Rica. Sala Constitucional. Resolución 2023-002951. 8 febrero de 2023.
- Fernández Masis, H. (2019). Elección de autoridades municipales en Costa Rica. *Revista de Derecho Electoral*, (27), 47-73. DOI 10.35242/RDE\_2019\_27\_3
- Ley 10009 de 2021. Ley para la creación de albergues para las personas en situaciones de abandono y situación de calle. 27 septiembre de 2006. Diario Oficial n.º 194.
- Ley 10188 de 2022. Adición de un artículo 14 bis a la ley 7794, Código Municipal, de 30 de abril de 1998, Ley para el Fortalecimiento de las Vicealcaldías y Viceintendencias Municipales. 21 de junio de 2022. Diario Oficial n.º 115.
- Ley 10199 de 2022. Ley de Vivienda Municipal. 28 de junio de 2022. Diario Oficial n.º 120.
- Ley 8611 de 2007. Modificación de los artículos 14, 19 y 20 del Código Municipal, Ley 7794. 22 de noviembre de 2007. Diario Oficial n.º 225.
- Ley 8765 de 2009. Código Electoral. 02 de septiembre de 2009. Diario Oficial n.º 171.
- Ley 9329 de 2016. Primera Ley especial para la transferencia de competencias: atención plena y exclusiva de la red vial cantonal. 20 de enero de 2016. Diario Oficial n.º 226.

- Ley 9635 de 2018. Fortalecimiento de las Finanzas Públicas. 3 de diciembre de 2018. Diario Oficial n.º 225.
- Ley 9860 de 2020. Adición del inciso a) al artículo 17 y del inciso j) al artículo 57 de la Ley 7794, Código Municipal, de 30 de abril de 1998, para la efectiva interacción de los alcaldes y los concejos de distrito. 27 de octubre de 2020. Diario Oficial n.º 259.
- Molina, L. (15 de noviembre de 2021). Caso Diamante: detenidos 6 alcaldes, 4 de ellos liberacionistas, por presunta corrupción en obras viales y cantonales. *Semanario Universidad*. <https://semanariouniversidad.com/pais/caso-diamante-detenidos-5-alcaldes-4-de-ellos-liberacionistas-por-presunta-corrupcion-en-obras-viales-y-cantonales/>
- Muñoz-Portillo, J. (2020). Austeridad, ideología Comprometida y Asamblea Proactiva-Particularista en Costa Rica, en 2019. *Revista de Ciencia Política*, 40(2), 259-85. <https://doi.org/10.4067/S0718-090X2020005000108>.
- Observatorio de la Política Nacional (2021). *Análisis de coyuntura política nacional. La llegada de "Diamante" y "Azteca" a la campaña electoral*. Escuela de Ciencias Políticas, Universidad de Costa Rica.
- Organización de Estados Americanos. (2020). *Misión electoral de la OEA saluda al pueblo de Costa Rica por una jornada electoral exitosa*. [https://www.oas.org/es/centro\\_noticias/comunicado\\_prensa.asp?sCodigo=D-003/20](https://www.oas.org/es/centro_noticias/comunicado_prensa.asp?sCodigo=D-003/20)
- Programa Estado de la Nación. (2021). *Informe: Estado de la Nación 2021*. Recuperado de <https://estadonacion.or.cr> (Consultado el 12 de enero de 2022)
- Rodríguez, F. y Zeledón, F. (2002). *Elección en las alcaldías 2002. ¿Una nueva esperanza democrática?* Friedrich Ebert Stiftung, Universidad de Costa Rica.
- Rosales Valladares, R.; Aguirre Raftacco, E.; Jiménez, R. y Chavarría Chinchilla, S. (2023). *La realidad política costarricense 2017-2020. Una memoria desde el Observatorio de la Política Nacional*. Universidad de Costa Rica, CIEP, 2023.
- Tribunal Supremo de Elecciones de la República de Costa Rica (2022). Acta 6 del 20 de enero de 2022. Artículo quinto. <https://www.tse.go.cr/actas/2022/6-2022-del-20-de-enero-de-2022.html>
- Tribunal Supremo de Elecciones de la República de Costa Rica (2022). *Elecciones Municipales en Cifras 2002-2022*. Tribunal Supremo de Elecciones. Dirección Ejecutiva.
- Tribunal Supremo de Elecciones de la República de Costa Rica. Resolución 1724-E8-2019. 27 de febrero de 2019.