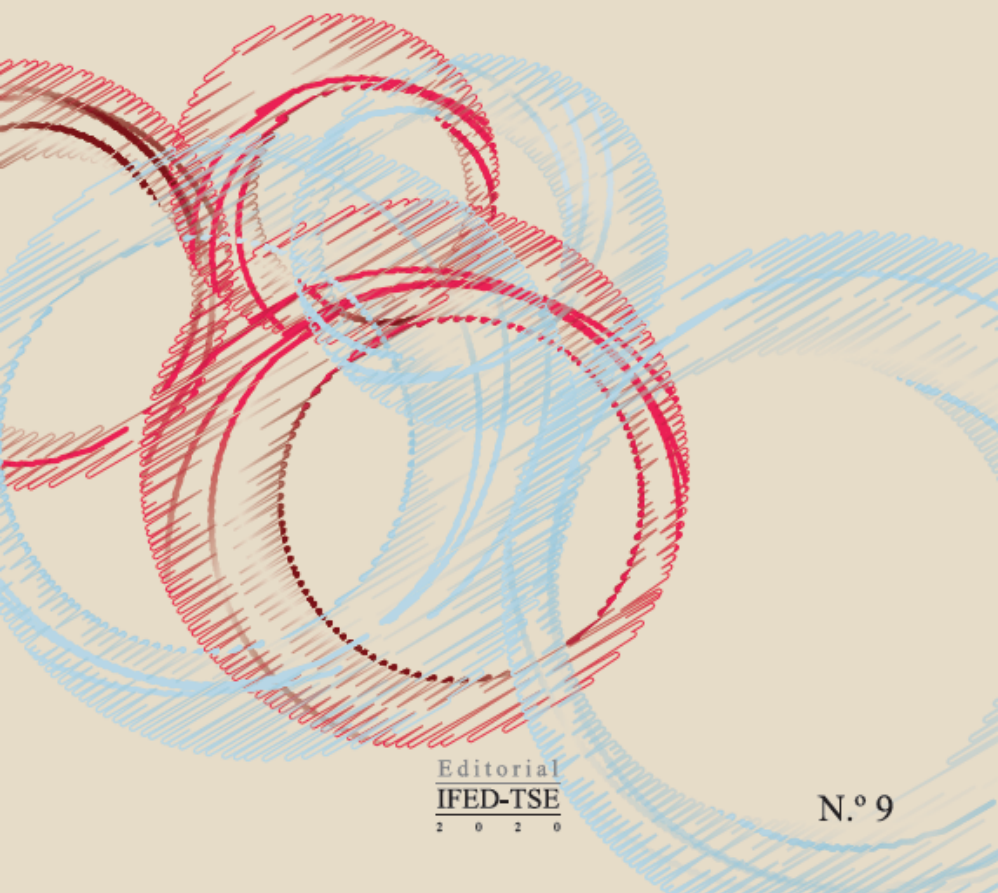


Arlette Bolaños Barquero

S E R I E

Para ENTENDER

LA RELACIÓN DEL
TRIBUNAL SUPREMO DE ELECCIONES
CON LAS MUNICIPALIDADES



Editorial
IFED-TSE
2 0 2 0

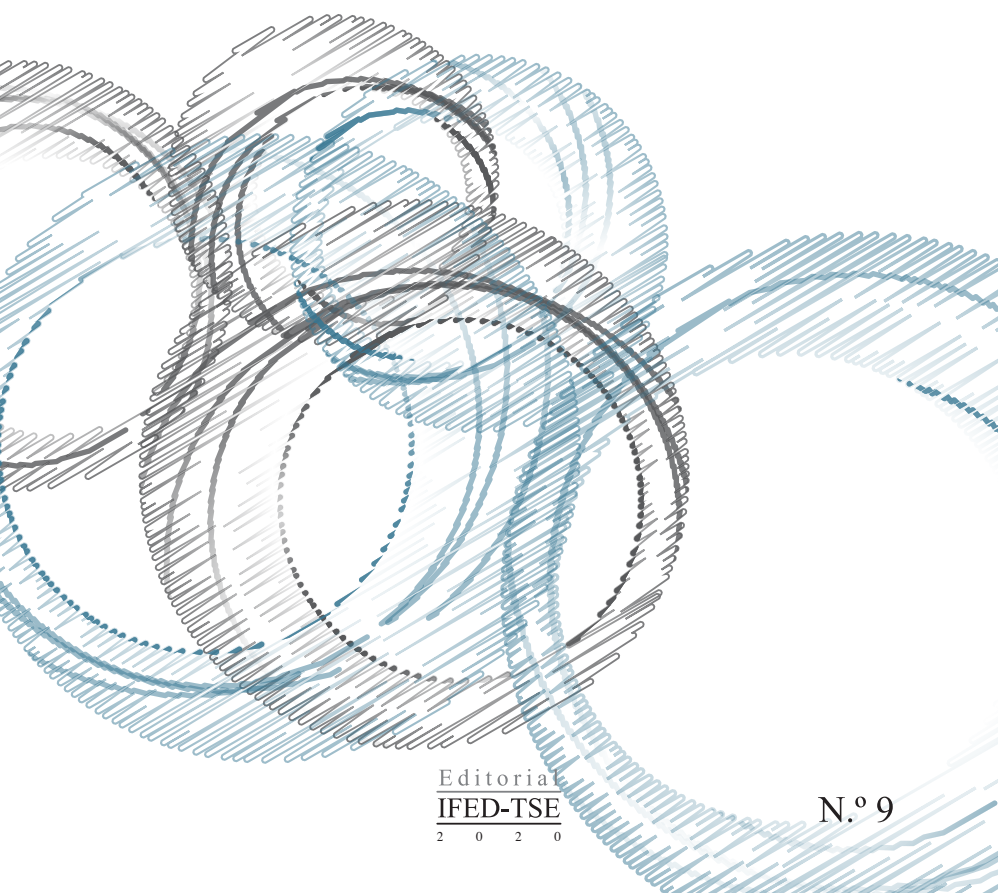
N.º 9

Arlette Bolaños Barquero

S E R I E

Para ENTENDER

LA RELACIÓN DEL
TRIBUNAL SUPREMO DE ELECCIONES
CON LAS MUNICIPALIDADES



Editorial
IFED-TSE
2 0 2 0

N.º 9

342.07 Bolaños Barquero, Arlette
B-867p Para entender la relación del Tribunal Supremo de Elecciones con las municipalidades /
Arlette Bolaños Barquero. -- 1 edición. -- San José, Costa Rica : Tribunal Supremo de
Elecciones : Instituto de Formación y Estudios en Democracia, 2020.

40 páginas. -- (Colección Gestión de Conocimiento ; 9 : Serie para Entender)

ISBN 978-9930-521-50-2

1. Gobierno local. 2. Derecho electoral. 3. Jurisdicción electoral. 4. Municipalidad.
5. Potestad sancionatoria. 6. Plebiscito. 7. Cabildo. 8. Consulta popular. I. Título.

CDOC-IFED

Instituto de Formación y Estudios en Democracia (IFED)

Tribunal Supremo de Elecciones, Costa Rica

Apartado: 2163-1000, San José

Web: <http://www.tse.go.cr>

Primera edición, 2020

Consejo Editorial:

Hugo Picado León (Director)

Ileana Aguilar Olivares (Editora)

Luis Diego Brenes Villalobos

Mariela Castro Ávila

Rocío Montero Solano

Corrección de texto:

Johanna Barrientos Fallas

Diseño de portada:

Alex González González



Para entender la relación del Tribunal Supremo de Elecciones con las municipalidades de Arlette Bolaños Barquero se encuentra bajo una licencia Creative Commons Reconocimiento-NoComercial-CompartirIgual 4.0 Internacional License. Creado a partir de la obra en www.tse.go.cr.

Tabla de contenidos

Presentación	5
Relevancia del tema	5
Competencias del TSE respecto de las municipalidades	6
1. El TSE no es superior jerárquico de las municipalidades ni de su personal	6
2. El TSE no fiscaliza el comportamiento ético o moral ni los deberes legales de las personas electas popularmente...	8
3. El TSE no ejerce vigilancia ni control sobre las alcaldías ni los concejos municipales o distritales	8
¿Qué comprende lo electoral municipal?	9
1. El TSE asegura y tutela las votaciones de la ciudadanía, sus derechos político-electorales y los de las personas electas en los cargos municipales	10
2. El TSE conoce variados asuntos municipales en los procesos electorales contenciosos y no contenciosos de su competencia	14
3. El TSE acompaña como guía y dicta justicia electoral en los procesos consultivos a nivel local.....	31
Reflexión final	36
Referencias bibliográficas	38

PARA ENTENDER LA RELACION DEL TRIBUNAL SUPREMO DE ELECCIONES CON LAS MUNICIPALIDADES

*Arlette Bolaños Barquero**

PRESENTACIÓN

La serie Para Entender, publicada por el Instituto de Formación y Estudios en Democracia (IFED) del Tribunal Supremo de Elecciones (TSE), constituye un esfuerzo editorial dirigido a producir materiales de rigor académico, pero con lenguaje y formatos sencillos, accesibles para toda persona interesada en temas de democracia electoral.

RELEVANCIA DEL TEMA

Cuando hablamos de lo *electoral municipal* nos referimos a los ámbitos en que el TSE¹ se relaciona con las funciones y los derechos político-electorales en torno al desempeño de las municipalidades. El TSE, en ejercicio de sus atribuciones jurisdiccionales y de administración de elecciones –dimensiones electorales–, respecto de lo

* Costarricense, abogada. Egresada del Doctorado en Derecho, magíster en Derecho Público y licenciada en Derecho por la Universidad de Costa Rica. Diplomas de Especialización en Derechos Humanos y Derecho Constitucional por la Universidad de Jaén, España y la Universidad de Costa Rica. Desde 1996 se desempeña en la Administración Pública, y desde el 2002, labora en el Tribunal Supremo de Elecciones (TSE). Es encargada de la Oficina del Servicio de Información sobre Jurisprudencia Electoral y Normativa del TSE, en el Instituto de Formación y Estudios en Democracia (IFED). Integrante del Consejo Editorial de la Revista de Derecho Electoral del TSE. Correo: abolanos@tse.go.cr.

¹ Para efectos de este trabajo, “TSE” representará solo al Tribunal propiamente, conformado por sus magistraturas integrantes.

municipal, garantiza el derecho al sufragio activo y pasivo, dicta resoluciones vinculantes ante procesos contenciosos y no contenciosos por asuntos sometidos a su conocimiento, o bien acompaña como guía y resuelve asuntos en los procesos consultivos a nivel local. Para ello ha emitido gran cantidad de pronunciamientos que apoyan el desempeño de esa función pública.

Repasaremos estos campos con la idea de facilitar la comprensión del quehacer cotidiano municipal que requiere del TSE para poder funcionar dentro del marco jurídico y cumplir los cometidos asignados, con base en la exploración de algunos pronunciamientos relevantes del Tribunal.

COMPETENCIAS DEL TSE RESPECTO DE LAS MUNICIPALIDADES

La delimitación de competencias de los órganos y entidades que componen el Estado se da a partir de las reglas constitucionales y legales, donde se definen las facultades y los deberes para cada instancia nacional y local. En relación con lo municipal y, para el TSE, se destacan, de forma especial, la Constitución Política (CP), el Código Electoral (CE), Código Municipal (CM), Ley General de Concejos Municipales de Distrito (LGCMD) y Ley Orgánica de la Contraloría General de la República (LOCGR).

Primeramente, y para determinar cada aspecto del tema que nos ocupa, describiremos lo que no es competencia del TSE, es decir, lo que no corresponde ser llevado ante este ni ser conocido por sus magistraturas.

1. El TSE no es superior jerárquico de las municipalidades ni de su personal

Desde hace más de dos décadas, el TSE precisó que el hecho de elegir el pueblo a las personas gobernantes municipales impide considerar que el Tribunal pueda ejercer, respecto de

estas, una verdadera competencia disciplinaria que garantice el cumplimiento de sus deberes legales y constitucionales; por tanto, dispuso que eso pertenece al ámbito de la responsabilidad política, sin perjuicio de consecuencias indemnizatorias y penales (resolución n.º 2589-1999).

De esta manera, los ayuntamientos y las personas que allí laboran –sean o no de elección popular– no se subordinan al TSE, por ello este no puede conocer sobre cuestiones de manejo y conflictos de personal, permisos, licencias, salarios o dietas, adiestramiento y capacitaciones, reuniones o actividades protocolarias, formalidades o criterios para el pago de viáticos, liquidaciones, entre otros. Tampoco le corresponde al TSE tramitar asuntos disciplinarios, como procedimientos administrativos, ni procedimientos de acoso laboral o sexual, ni los relacionados con la zona marítimo-terrestre, entre otros –iniciados en la propia municipalidad, en la Contraloría General de la República (CGR), en la Procuraduría General de la República (PGR) o en el Ministerio de Trabajo–.

El TSE aclaró que las sanciones contra personas funcionarias municipales de elección popular, distintas a la cancelación de las credenciales, no son materia electoral por ser acciones correctivas en vía administrativa impuestas por la CGR. Igualmente, según lo precisado por el Tribunal de Casación de lo Contencioso-Administrativo, que coincidió con el TSE, este, por ser también Administración Pública², continuará con la ejecución de esas otras sanciones, remitiendo lo procedente a la autoridad municipal, a partir del 26 de agosto de 2019 (resolución del TSE de las 13:45 horas del 26 de agosto de 2019).

² El TSE, como institución, además de las dimensiones electorales, se desempeña en la registral civil, formación y estudios en democracia y como administración pública. En esta última ejecuta sanciones correctivas contra personas funcionarias municipales de elección popular, distintas de la cancelación de credenciales, lo cual ocurre en la dimensión jurisdiccional electoral –competencia exclusiva del TSE–.

El Tribunal también ha dispuesto que el jerarca administrativo de la municipalidad es quien ostenta la alcaldía; en razón de ello, debe velar por el buen desempeño de los asuntos municipales, crear un clima propicio de trabajo entre todo el personal, incluida la vicealcaldía primera, por ser su más directa y estrecha colaboradora (CM, art. 17.a).

2. El TSE no fiscaliza el comportamiento ético o moral ni los deberes legales de las personas electas popularmente

Al no ser el TSE un tribunal de moralidad, sino de legalidad, no le compete conocer sobre ética en la función pública, deber de probidad, procedimientos internos para la atención de denuncias por presuntas irregularidades, comisión de supuestos delitos, incumplimiento de deberes o de funciones; ni asuntos internos de competencia propia municipal, como el manejo de los dineros, organización y desarrollo de trabajos o proyectos locales, materia presupuestaria; temas de control interno, asuntos relacionados con la Ley contra la Corrupción y el Enriquecimiento Ilícito en la Función Pública (LCCEIFP), entre otros. Esto corresponde ser llevado a instancias, como la PGR, CGR, el Ministerio Público, los tribunales del Poder Judicial o el Instituto de Fomento y Asesoría Municipal (IFAM), según la materia.

Si luego de completado el procedimiento administrativo o judicial, las faltas cometidas, por así dictarlo un acto o sentencia firme, implican cancelación de credenciales municipales, el asunto sí debe pasar a conocimiento del TSE para el trámite jurisdiccional procedente, el cual emite la resolución de cancelación de las credenciales, cuando así proceda legalmente.

3. El TSE no ejerce vigilancia ni control sobre las alcaldías ni los concejos municipales o distritales

El Tribunal no es competente para examinar aspectos administrativos y de funcionamiento interno de las

corporaciones municipales en la medida en que no se relacionen con un mandato y representación populares derivados del ejercicio del sufragio –conocidos como actos relativos al sufragio³–.

No le corresponde al TSE llevar un registro de sesiones de los concejos ni sus formas de celebrarlas, asistencia, agendas, horarios, votaciones, decisiones, acuerdos, ubicación física, conformación paritaria, elección de sus directivas ni de las comisiones; no determina la corrección o incorrección de las actuaciones de su presidencia ni realiza sustituciones temporales de sus integrantes. No revisa ni atiende en alzada o en recursos de apelación materia municipal que se discute o conoce en el seno del concejo o la alcaldía, como el presupuesto municipal. La excepción son los asuntos electorales en procesos de consultas populares que, como veremos adelante, sí son competencia del TSE.

Tampoco fiscaliza las condiciones del desempeño o salario de ningún cargo –incluye las alcaldías y vicealcaldías– ni el cumplimiento de tareas, horario, vacaciones y períodos de rendición de informes de labores, por ser asuntos propios de la dinámica interna municipal; más bien, se ha recomendado acudir a los órganos o entes consultivos y asesores como la PGR y el IFAM.

¿QUÉ COMPRENDE LO ELECTORAL MUNICIPAL?

De forma breve, podemos responder con un pronunciamiento del Tribunal que se ha mantenido hasta la fecha:

³ El TSE ha señalado que los actos relativos al sufragio:

Son todos aquellos vinculados directa o indirectamente al «sufragio» definido por la propia Constitución en su artículo 93 y no otro. Ahora cabe agregar, por el mismo procedimiento de [sic] interpretativo autorizado por la Carta fundamental y como una consecuencia lógica y jurídica, que también tienen ese mismo carácter; los actos no sólo directa o indirectamente sean «relativos al sufragio», sino también los posteriores a éste. (Resoluciones n.^{os} 0004-1996 y 0038-1996).

La competencia del Tribunal Supremo de Elecciones, en materia municipal, está claramente delimitada por la ley, concretándose en lo fundamental a lo establecido en el artículo 25 del Código Municipal, complementado por los artículos 13, inciso j) y ñ), 14, 19 y 29 del mismo cuerpo legal. Con base en tales disposiciones normativas, se puede determinar que al Tribunal, en lo que a materia municipal compete, le corresponden en exclusiva aspectos relativos a la nominación y elección popular de alcaldes, regidores y síndicos municipales, la acreditación, cancelación de credenciales, así como la asesoría y supervisión de consultas populares (plebiscitos, refrendos y cabildos⁴). (TSE, 1999, resolución n.º 0201-1999).

Desglosaremos, ahora, esa competencia a fin de aclarar cuándo y cómo se debe acudir al TSE, en qué circunstancias y por qué se ha relacionado y se relacionará con lo municipal.

1. El TSE asegura y tutela las votaciones de la ciudadanía, sus derechos político-electorales y los de las personas electas en los cargos municipales

El TSE es garante del sufragio activo y pasivo de toda la ciudadanía, la cual, en lo municipal, incluye a las personas munícipes votantes: el electorado local, las que laboran en las municipalidades y las que deseen optar por un cargo municipal de elección popular, trabajen o no dentro de las municipalidades.

Cuando hablamos de los derechos fundamentales político-electorales⁵, nos referimos directamente a lo que se conoce como el sufragio activo de la ciudadanía o su derecho a elegir,

⁴ Los apuntados incisos del artículo 13 variaron su numeración por reformas ocurridas entre los años 2008 y 2010, por ello se remite al Código Municipal vigente.

⁵ Para ampliar sobre los derechos político-electorales, se invita a leer el artículo *Un enfoque para los derechos humanos políticos desde lo electoral en Costa Rica* (Bolaños, 2018).

y al sufragio pasivo o el derecho de las personas a ser electas y desempeñar sus cargos cuando cumplan requisitos para presentar sus candidaturas y ocupar los puestos.

En lo que a cargos municipales de elección popular se refiere, el TSE estableció que, debido al carácter electoral de esa designación, le corresponde garantizar que se respete la voluntad del pueblo ejercida mediante el sufragio al elegir a sus representantes; por eso, tutela los derechos fundamentales electorales frente a los procesos de elección y protege el ejercicio efectivo del cargo.

Para garantizar la decisión de la ciudadanía, el TSE entrega una credencial a cada persona electa, lo que no considera un simple formalismo, sino que es una confirmación de la voluntad popular, la legitima y la hace jurídicamente operante para todos los efectos. La credencial está supeditada a que su titular, además, reúna los requisitos y no tenga o llegue a tener las prohibiciones señaladas en la CP y las leyes (resoluciones n.ºs 0038-1996 y 1469-M-2005).

a. Ejercicio del derecho al sufragio activo en lo municipal

Parte del ejercicio del sufragio activo de las personas funcionarias municipales, sean estas de elección popular o no, es manifestar sus inclinaciones partidarias. Al respecto, el TSE, en pronunciamientos relacionados con las regulaciones sobre la prohibición de participación política en la función pública, ha indicado que a quienes se desempeñan en las municipalidades les cubre la prohibición relativa de la generalidad de las personas que ocupan cargos en la Administración Pública, las cuales pueden tener inclinación partidaria conocida y manifiesta (CE, art. 146, párrafo 1.º y CM, art. 157.f).

El personal municipal, el de confianza y asistentes de las fracciones políticas, alcaldías, vicealcaldías, intendencias y viceintendencias pueden militar y participar activamente en

política partidista, siempre que sea fuera de horas laborales, cuidando de no llevar, dentro de las instalaciones municipales, propaganda política o signos externos en su vestimenta ni utilizar su cargo o activos, facilidades, bienes o dineros del Estado o municipales para beneficiar a un partido. Sí pueden dedicarse a actividades político-electorales cuando se encuentren de vacaciones, permisos o licencias, y se les permite portar signos externos en sus vehículos y medios de transporte.

Las regidurías, sindicaturas y concejalías, al estar vinculadas partidariamente y no ser empleadas municipales, porque no están comprendidas dentro de un régimen salarial y de horario, no están sujetas a ninguna restricción; por lo que sí pueden exhibir signos externos de los partidos políticos, como calcomanías o insignias, en cualquier oficina o lugar o en sus curules en el salón de sesiones de la municipalidad, pero no pueden distribuirlos dentro de esta ni colocar propaganda en espacios comunes o de libre tránsito ni utilizar las oficinas de las fracciones políticas como clubes donde se realice proselitismo partidario.

Por otra parte, en las diferentes etapas del proceso electoral⁶, el TSE se relaciona con las municipalidades para que se puedan concretar diferentes actividades y requisitos partidistas. Así, por ejemplo, en la etapa previa a las elecciones de cualquier índole, la ley autoriza el préstamo de instalaciones municipales para las actividades y asambleas de los partidos políticos que no sean de naturaleza proselitista, siempre y cuando medie comunicación previa al TSE y se garantice el cumplimiento de las normas de seguridad, salubridad, orden, conveniencia y respeto de la moral pública (CE, art. 137.g).

En el artículo 136 párrafo tercero del CE se establece una prohibición absoluta de colocar material o elementos

⁶ Para conocer sobre el proceso electoral municipal se invita a leer el artículo *De 1813 a 2016: 202 años de elecciones municipales* (Zamora, 2016) y el cuaderno n.º 5 de la Serie Para Entender: *Cómo se eligen las autoridades municipales en Costa Rica* (Fernández, 2019).

propagandísticos en los exteriores de los recintos o edificaciones. En razón de ello, el TSE interpretó que las “actividades y asambleas” a las que se refiere el artículo 137.g citado son aquellas típicas de capacitación, organización, renovación de estructuras, designación de candidaturas de los partidos y modificaciones estatutarias, entre otras; y que esto excluye, por completo, las de carácter proselitista; mientras que las “instalaciones físicas” a las que alude esa misma norma son aquellas que pertenezcan al Estado o a las municipalidades y sean idóneas para efectuar dichas actividades (resoluciones n.ºs 0833-E8-2014 y 7303-E3-2015).

b. Ejercicio del derecho al sufragio pasivo en lo municipal

En lo que al sufragio pasivo se refiere, y siempre que se respete la prohibición relativa, es posible optar por la postulación de candidaturas a puestos de elección popular para quienes sean personal del ayuntamiento o se encuentren ejerciendo un cargo de elección popular, ya que todos son reelegibles.

El TSE garantiza el disfrute de los derechos fundamentales político-electorales, a fin de procurar un ejercicio efectivo del cargo, que este no se vea amenazado ni se ponga en riesgo lo designado por mandato popular, lo cual se protege con el recurso de amparo electoral como mecanismo de acceso a la justicia electoral.

De esta manera, una persona funcionaria municipal, ya sea de elección popular o no, puede ser candidata a un cargo municipal de elección popular y, a la vez, puede ejercer su puesto libremente sin necesidad de solicitar un permiso sin goce de sueldo durante la campaña y sin que se le prohíba realizar actividades partidistas, siempre que sea fuera de su jornada laboral.

Una vez electos los cargos de alcaldías, vicealcaldías primeras y regidurías, no cabe, paralelamente, el desempeño de cualquier

otro puesto en la misma corporación municipal, por lo que, en el supuesto de que una persona funcionaria municipal resultase electa, deberá renunciar a alguno o solicitar un permiso sin goce de salario por todo el periodo que dure el ejercicio del cargo (CM, art. 31).

Otro aspecto por considerar es que a las regidurías, sindicaturas y concejalías no les aplica la prohibición para el desempeño simultáneo de cargos públicos remunerados, siempre que no haya superposición horaria con la atención de las sesiones municipales (LCCEIFP, art. 17, párrafo final). En relación con esto, si debe solicitarse un permiso –no ante el TSE–, por la condición de persona funcionaria, lo es con la finalidad de no incurrir en la prohibición prevista en el artículo de cita, que impide el desempeño simultáneo de cargos públicos, pero no porque su previa presentación sea requisito para desempeñar el cargo electo.

La cantidad de aspectos en los que se ha pronunciado el TSE para salvaguardar el derecho político-electoral al sufragio pasivo es amplia en relación con la nominación de candidaturas, con la elección popular y el desempeño de los cargos electos; también sobre requisitos, prohibiciones e impedimentos, ya sea para la postulación o para el ejercicio de los puestos.

2. El TSE conoce variados asuntos municipales en los procesos electorales contenciosos y no contenciosos de su competencia

Los magistrados y las magistradas del TSE son jueces y juezas de la República, con competencia exclusiva y excluyente en la materia electoral, en la cual dictan justicia –dimensión de jurisdicción electoral especializada única en Costa Rica– para garantizar la correcta aplicación del ordenamiento jurídico electoral. Esto lo realizan a través de diferentes procesos en los que deben conocer una variedad de asuntos que pueden ser contenciosos, cuando hay un litigio o disputa de por medio y el TSE analiza y define cuál parte lleva razón; o bien, no

contenciosos que serían procesos donde no intervienen partes contrapuestas, donde no hay disputa o conflicto y el Tribunal debe verificar información, revisar lo aplicable al caso que conoce, interpretar o emitir opinión⁷.

En ambos tipos de procesos, lo que el TSE resuelva siempre será de acatamiento obligatorio y vinculante no solo para las partes, sino para toda la población, de conformidad con la CP y la ley. Es lo que conocemos como vinculante *erga omnes* y su incumplimiento es delito de desobediencia (CE, art. 284). Siguiendo el mandato constitucional, en el título V del CE, se reguló esta jurisdicción especializada, que encuentra su razón de ser en la resolución de los conflictos y otros asuntos derivados de las actividades político-electorales y de la organización, dirección y vigilancia de los actos relativos al sufragio y, para ese fin, el TSE puede dictar reglamentos, acuerdos y resoluciones.

Es importante considerar que el Tribunal, con apego al marco jurídico y explicando sus motivaciones de manera expresa, puede revisar sus resoluciones y variar el criterio emitido y comunicado con anterioridad, pues en materia electoral ese carácter vinculante no aplica para el propio Tribunal (CE, art. 221). De ahí que existan notas separadas, votos salvados, pronunciamientos con hechos similares, pero diferentes consideraciones, partes dispositivas o conclusiones, ya que todo dependerá de la posición de cada magistratura integrante del Tribunal, sea en propiedad o en suplencia.

Al producirse en el ámbito de la justicia electoral, las resoluciones que emanen del TSE adquieren autoridad de cosa juzgada material, lo que significa imposibilidad de ser revisadas o suspendidas por cualquiera otra autoridad judicial y prevalecen sobre cualquier disposición que pueda adoptar

⁷ Los procesos contenciosos están regulados con detalle en el Código Electoral. Para conocer más sobre cada uno de estos procesos se invita a leer el cuaderno n.º 3 de la Serie Para Entender: *El Tribunal Supremo de Elecciones y la justicia electoral* (Sobrado, 2018).

otro juez o jueza de la República. Entonces, las decisiones del TSE solo son revisables en la propia sede electoral, las cuales pueden ser aclaradas o adicionadas, a petición de parte o de oficio, por el propio Tribunal, cuando sea necesario para cumplir con el fallo (CP, arts. 9, 99, 100, 101 y 103; CE, art. 223 y Decreto del TSE 5-2016, art. 10).

a. Materia sancionatoria y la Sección Especializada del TSE

Antes de detallar los procesos, apuntamos que dentro de lo contencioso está la materia sancionatoria: procesos de cancelación o anulación de credenciales y denuncias por parcialidad o beligerancia política, pues comportan consecuencias punitivas o castigos que directamente afectan la elección popular o nombramientos en la función pública, y que les deja sin validez por las causas que la ley determine, lo cual debe ajustarse a las reglas constitucionales del debido proceso, legítima defensa, doble instancia revisora, juez natural o imparcial, entre otras. Por esta razón y por no proceder revisión alguna de los pronunciamientos del TSE en otra sede que no sea la electoral, el Tribunal dispuso que las resoluciones sancionatorias tienen recurso de reconsideración ante él mismo (resoluciones n.^{os} 6290-E6-2011 y 1833-E7-2012).

Determinó, además, que, en su inicio, los asuntos deben conocerse en una primera instancia que denominó Sección Especializada del TSE⁸, la cual, junto con la Inspección Electoral, realizará el proceso o instrucción respectiva y dictará la resolución procedente, con la posibilidad de que cualquiera de las partes, denunciante o denunciada, interponga el citado recurso dentro de los 8 días siguientes a la notificación de esa resolución.

⁸ La primera instancia fue creada por el TSE en el año 2016, mediante Decreto n.º 5-2016 Reglamento de la Sección Especializada del Tribunal Supremo de Elecciones que tramita y resuelve en primera instancia asuntos contencioso-electorales de carácter sancionatorio.

El TSE pleno propietario (integrado por las magistraturas titulares permanentes) es al que le corresponde conocer del recurso de reconsideración que se interponga en contra de la resolución de la Sección Especializada, la cual estará conformada por tres magistraturas suplentes. Si su resolución es recurrida, el Tribunal pleno propietario es el que conoce de esa impugnación para dictar la sentencia definitiva con carácter de cosa juzgada material, de lo contrario, el asunto acaba con la resolución de primera instancia que posee idéntica autoridad y efecto, por ser emanada del mismo TSE.

La Sección Especializada conocerá de todas las denuncias por beligerancia política y de las causas de cancelación de credenciales, excepto las que no implican contención o disputa, como la defunción, renuncia, ausencia y cambio de domicilio. En sentido contrario, las causales que involucran sanción y discordia son las que van ante esta primera instancia electoral (ausencia y cambio de domicilio cuando hay oposición y las infracciones a otras leyes), las otras son competencia del TSE pleno propietario.

b. Recurso de amparo electoral en lo municipal

El recurso de amparo electoral es una prerrogativa o derecho de las personas para defenderse en caso de transgresiones a sus derechos y libertades fundamentales político-electorales y, a la vez, es un mecanismo procesal contencioso para garantizar su tutela efectiva; es decir, un proceso corto con el que se busca resolver y eliminar prontamente toda violación o amenaza a esos derechos ocurrida por acciones, omisiones, actuaciones materiales, actos arbitrarios, actuaciones u omisiones fundadas en normas erróneamente interpretadas o indebidamente aplicadas por parte de una agrupación partidaria u otros sujetos, públicos o privados (CE, art. 225).

En el ámbito municipal, el TSE ha dictado resoluciones en las que ha amparado a personas candidatas amenazadas con impedimento de hacer su campaña política; ha resuelto sobre

agravios en procesos de consultas populares municipales; a favor de vicealcaldías a quienes no se les llamaba a ejercer el cargo de la alcaldía cuando correspondía ante sus ausencias temporales; ordenó la permisibilidad de asistencia a sesiones del concejo a quienes pertenecen a este, y ha aclarado la imposibilidad de formular mociones allí por parte de las sindicaturas, excepto que se trate de comisiones especiales.

A modo de ejemplo, de seguido enlistamos algunos temas (resoluciones n.ºs 3511-E-2007, 4488-E1-2009, 1036-E1-2011, 6813-E1-2011, 0447-E1-2015, 3435-E1-2018, 7406-E1-2018, 1977-E1-2019 y 2137-E1-2020):

- Cualquier persona electa puede recurrir ante el Tribunal, como el caso de las vicealcaldes primeras cuando el alcalde respectivo no les dio funciones dignas de su rango. Al respecto, se consideró evidente que si se retiran todas o las más importantes funciones de quien ocupa esa vicealcaldía, este se convierte en un cargo vacío de contenido, lo cual burla el mandato entregado por las personas electoras en las urnas y hace nugatorio el derecho fundamental al ejercicio efectivo del cargo⁹.
- El TSE puede imponer medidas cautelares para salvaguardar que los derechos no vayan a sufrir

⁹ Sobre este tema y ante las acciones y omisiones de los alcaldes involucrados, el Tribunal ha ponderado el rol de la vicealcaldía primera y ha ido definiendo una serie de condiciones que deben ser aseguradas a quienes la ostentan y que, por su naturaleza, deben ser acordes con la dignidad del cargo y con su jerarquía dentro de la estructura municipal. Ha indicado que lo contrario (indefinición, inexactitud, ambigüedad o asignación de tareas impropias, entre otras posibilidades) haría incurrir a la alcaldía en una violación no solo de los derechos de quien ejerza la vicealcaldía primera, sino también del electorado que, con su voto, eligió a su gobernante bajo la premisa de que estaría -funcionalmente- en la más inmediata colaboración de quien detenta la alcaldía (entre otras, ver resoluciones n.ºs 025-E1-2009, 1382-E1-2009, 4203-E1-2011, 5446-E1-2012, 8652-E8-2012, 2178-E1-2013, 2382-E1-2013, 4236-E1-2014, 4885-E1-2014, 5165-E1-2014, 2543-E1-2018, 7406-E1-2018, 2137-E1-2020 y 2321-E1-2020).

un menoscabo, o para que se detenga su posible transgresión mientras se resuelve el proceso de amparo electoral, al revisar la admisibilidad de este o de los recursos de apelación, y siempre que el pronunciamiento previo no constituya un adelanto de criterio sobre el fondo de la disputa¹⁰. Así lo ha hecho al disponer la suspensión de los efectos de los actos cuestionados a fin de que, siguiendo con el ejemplo del caso de las vicealcaldes, se lograran recuperar funciones que les fueron delegadas inicialmente por parte del alcalde municipal o, en el caso del plebiscito revocatorio del mandato del alcalde de Paraíso, al ordenarle que se abstuviera de intervenir en las decisiones o actuaciones relativas a esa consulta popular.

- La asignación irregular de funciones puede ser objeto de recurso de amparo, por ejemplo, la improcedencia y prohibición de dar funciones a la vicealcaldía segunda mientras se mantenga en su cargo.
- Cuando surjan divergencias entre la alcaldía y la vicealcaldía primera respecto de las funciones administrativas u operativas que la alcaldía le asigne a la vicealcaldía primera, esto debe ser arbitrado por el concejo municipal respectivo.

c. Proceso de cancelación de credenciales municipales

De la misma manera que el TSE entrega credenciales a las personas electas popularmente, como garantía de que fueron designadas en el proceso respectivo, también tiene la potestad de cancelar esas credenciales, definitivamente y previo un debido proceso, cuando se dan las causas establecidas en la ley. Esas causales, en lo municipal, son la renuncia, ausencia, cambio de domicilio –electoral o residencial–, fallecimiento, infracción a

¹⁰ Para conocer sobre las medidas cautelares en lo electoral, se invita a leer la voz respectiva en el Diccionario de Derecho Electoral del Instituto Interamericano de Derechos Humanos (Bolaños, 2017).

normas sobre zona marítimo-terrestre o de la Hacienda pública (dineros del Estado o municipales), hostigamiento o acoso sexual en el empleo y la docencia, por ejemplo.

Igualmente, se cancelan credenciales por los motivos contemplados en leyes orgánicas, como la de la CGR o la Defensoría de los Habitantes, donde se establece la prohibición de participación política en la función pública que regulan. En el caso de la infracción a la LCCEIFP, el Tribunal ha dispuesto que es necesario el desarrollo previo de un procedimiento administrativo disciplinario en la instancia respectiva, en el que se observen las garantías del debido proceso, con el propósito de establecer si la conducta denunciada es de tal magnitud que amerite la pérdida de credencial. De ser así, luego corresponderá al TSE cancelarla (CM, art. 25).

También se cancela la credencial conferida cuando una sentencia judicial firme o dictada en la última instancia posible imponga expresamente la suspensión de la ciudadanía, pues incluye los derechos políticos o la inhabilitación para el ejercicio de cargos públicos. Por eso, la existencia de una denuncia o el que un asunto se encuentre en etapa de investigación no es causal para la pérdida de la credencial, en virtud del principio constitucional de inocencia.

Del mismo modo y al ser vía jurisdiccional, se cancela la credencial municipal cuando el TSE dispone la inhabilitación para ejercer cargos públicos en los casos de beligerancia política; esa sanción principal de inhabilitación, accesoriamente, produce la destitución automática del cargo.

Con excepción de las causas de fallecimiento o renuncia voluntaria, el tema de la cancelación de credenciales es materia sancionatoria; por tanto, en caso de oposición o disputa, se realizará una investigación y un procedimiento en la Inspección Electoral (CE, art. 253) luego de iniciado el proceso ante la primera instancia del TSE –Sección Especializada–, y si contra la resolución del asunto que esta

dicta se interpone el recurso de reconsideración, la decisión final corresponderá al Tribunal pleno propietario. Por ello, el TSE, para cada caso, debe tener claridad de la situación a fin de resolverla en justicia, de ahí la cantidad de jurisprudencia electoral existente en materia municipal.

El proceso jurisdiccional de cancelación de credenciales puede iniciarlo cualquier persona interesada que presente denuncia respaldada con pruebas y con los requisitos legales. En 2015 el Tribunal interpretó los numerales 254, 255 y 258 del CE para aclarar que el concejo municipal no es el único que puede denunciar por ausencia a sesiones, sino que solo tiene una habilitación especial para hacerlo, por conocer los hechos inicialmente (resolución n.º 2408-M-2015).

Propiamente, en las resoluciones relacionadas con la cancelación de credenciales, el Tribunal ha debido llenar lagunas de la ley –CM, entre otras normas– e interpretar sobre la forma de ocupar vacantes y mantener funcionando las instancias municipales con respeto al ordenamiento jurídico. Citaremos solo algunos pronunciamientos (resoluciones n.ºs 1400-E-2005, 6673-M-2011, 7105-M-2011, 7591-E8-2015 y 4277-E8-2018):

- Las personas electas pueden declararse independientes del partido político que las postuló, lo cual no constituye causal de pérdida de su credencial, pues pueden mantenerse en el cargo, debido a que la separación partidaria se entiende resguardada por el principio constitucional de la libertad de asociación. En casos de una ausencia o retiro temporal de alguien en propiedad, la presidencia del concejo municipal debe llamar al ejercicio del cargo a quien ocupe el primer lugar de la nómina de suplentes del mismo partido que los postuló, indistintamente de que cualquiera se haya declarado independiente. En este caso, la suplencia tendrá “derecho a voto” en todos aquellos asuntos que se conozcan durante la sustitución.

- Se interpretó que si el artículo 14 del CM prevé la posibilidad de reelección consecutiva en favor de todos los puestos municipales de elección popular, esto también conlleva, necesariamente, las responsabilidades propias del ejercicio del cargo, independientemente del período donde se cometió la falta; por lo que puede cancelarse la credencial por la comisión de falta grave contra las normas de fiscalización y control de la Hacienda pública que contempla el artículo 73 de la LOCGR.
- El TSE determinó que el domicilio electoral –lugar donde está inscrita la persona para votar– y el domicilio residencial –lugar donde habita la persona– deben coincidir con el distrito o cantón donde se servirá el cargo municipal; un cambio de cualquiera de esos lugares, después de la declaratoria de elección y durante el mandato para el que fue electa la persona, constituye causal para la cancelación de credenciales. La consignación de una eventual residencia falsa al inscribirse la candidatura a puestos municipales deberá ser trasladada al Ministerio Público para la investigación penal de mérito¹¹.

Al formar parte de la justicia electoral, las resoluciones que dicta en los procesos de cancelación de credenciales adquieren autoridad de cosa juzgada, por lo que no existe posibilidad de revisión alguna por parte de otra autoridad jurisdiccional sobre lo actuado. El TSE ha insistido en que la

¹¹ Sobre este mismo tema, el TSE ha señalado que la falta de coincidencia entre la inscripción electoral y la residencia efectiva en el distrito o cantón en que se sirve el cargo puede impugnarse en tres momentos distintos, mediante tres procedimientos jurisdiccionales del Código Electoral: a) al momento de la inscripción de la candidatura (recurso de apelación electoral, arts. 240 y siguientes); b) antes de la declaratoria de elección (demanda de nulidad arts. 246 y siguientes) y c) posterior a su designación y por causas sobrevinientes (cancelación de credenciales arts. 253 y siguientes); y que no procede la cancelación de las credenciales cuando esa falta de coincidencia entre domicilios no es un hecho posterior a su designación (ver resoluciones n.ºs 0703-E-2000, 1958-E8-2010, 6323-M-2010, 3219-E7-2017 y 2698-E8-2020).

participación de la jurisdicción contencioso-administrativa no ha sido descartada, ya que cuando las corporaciones municipales o la CGR emiten un acto final en el que se recomienda la cancelación de credenciales de una persona funcionaria de elección popular, tal pronunciamiento, al ser en la vía administrativa, puede ser cuestionado ante el juez contencioso y, si se decretan medidas cautelares en esa sede, en caso de que haya un proceso en curso en el TSE, este se suspende. Si el Tribunal electoral ya dictó sentencia final con la cual se cancela la credencial, se vuelve cosa juzgada, por lo que el contencioso-administrativo podría intervenir solo para fines indemnizatorios, de conformidad con la natural sujeción al principio de responsabilidad de toda actuación pública (resoluciones n.ºs 1904-M-2012, 1432-M-2013 y 6653-M-2017).

d. Proceso de denuncia por parcialidad o beligerancia política de los cargos municipales

La denuncia por parcialidad o beligerancia política es una demanda contenciosa, que solo puede conocer el TSE, contra la persona funcionaria con cargo o no de elección popular por participar en actividades político-electorales durante el ejercicio de su cargo o cuando le esté prohibido hacerlo, por la disposición constitucional de mantener neutralidad frente a las tendencias políticas. En razón de lo anterior, las sanciones por violar esta prohibición son la destitución inmediata del puesto y la inhabilitación de dos a cuatro años para ejercer cargos públicos; y, si utilizó algún bien público, hasta se podría incurrir en el delito de peculado (CP, art. 102.5; CE, art. 146 y Código Penal, art. 361)¹².

Luego de un debido proceso, con posibilidad de revisar la decisión final, el Tribunal ordena la ejecución de las sanciones una vez demostrado que, para esa participación política partidista, se benefició a un partido político utilizando la autoridad o influencia del cargo –parcialidad política– o que se dedicó, en horas laborales, a trabajos o discusiones de carácter político-electoral –participación política– o que se

¹² Para profundizar sobre la beligerancia política se invita a leer el cuaderno n.º 1 de la Serie Para Entender: *La beligerancia política* (Picado y Cambronero, 2018).

usaron bienes o activos públicos (vehículos, computadoras, teléfonos, celulares, radiocomunicadores o correo electrónico, por ejemplo).

La prohibición puede ser relativa o absoluta, según el tipo de restricción establecida en el artículo 146 del CE. En su primer párrafo refiere a la relativa, que aplica para la generalidad de las personas funcionarias, donde se incluye a quienes laboran en las municipalidades –sean de elección popular o no-. En torno a estas, el TSE aclaró que la regla aplicable deriva del artículo 148 inciso f) del CM, el cual dispone que a las personas funcionarias les resulta prohibido, durante los procesos electorales: “ejercer actividad política partidaria en el desempeño de sus funciones y durante la jornada laboral; así como violar las normas de neutralidad que estatuye el Código Electoral”. Esta remisión normativa únicamente refiere a la prohibición genérica de aquel primer párrafo.

No es necesario que una persona con cargo municipal y, a la vez, candidata a un puesto de elección popular, deba solicitar un permiso sin goce de sueldo durante la campaña ni para realizar actividades partidistas fuera de su jornada laboral. Ahora bien, si son personas funcionarias ajenas a las municipalidades, cuyos puestos se encuentran en la lista del párrafo segundo del artículo 146, sí les aplica la prohibición absoluta para militar en un partido o para postular una candidatura municipal. Los artículos 16, 23 y 58 del CM señalan, de manera expresa¹³, esa prohibición total para la alcaldía, regiduría y sindicatura.

¹³ El CM enlista las causas de cancelación de credenciales en los artículos 16.b y 23.a, donde cita el artículo 88 del CE. Es importante aclarar que este numeral 88 fue de la legislación derogada (Ley n.º 1536) a partir del 2 de setiembre de 2009, cuando entró en vigencia el actual CE (Ley n.º 8765), cuyo numeral 146 regula la beligerancia política en la función pública, sin que se reformara el CM. Ante esto, el Tribunal ha señalado que sus pronunciamientos, basados en el artículo anterior, mantienen su vigencia y resultan aplicables, en la medida que la nueva legislación no modificó en nada la prohibición política ni los requisitos que se exigen para postularse a los puestos de elección popular (entre otras, resolución n.º 4652-E8-2010).

En el Código Electoral –artículo 142– se señala que cuando las alcaldías o los concejos municipales u otras personas funcionarias responsables difundan la obra pública realizada por cualquier medio de comunicación o publicidad, desde el día siguiente de la convocatoria a elecciones nacionales y hasta el propio día en que estas se celebren –no aplica en comicios municipales–, cometerán beligerancia política y el delito de desobediencia, salvo que lo informado sea de carácter técnico o científico, indispensable e impostergable, por referirse a la prestación de servicios públicos esenciales o por emergencias nacionales.

De seguido, se resumen algunos pronunciamientos sobre estas restricciones en lo municipal para las que aplican sanciones por beligerancia política (resoluciones n.^{os} 3719-E8-2008, 3275-E8-2010, 6104-E6-2018 y 1559-E8-2020):

- quienes tienen tareas administrativas, alcaldías, vicealcaldías, intendencias y viceintendencias, personal de confianza y asistentes de las fracciones políticas no pueden, en horas laborales, exhibir signos externos (banderas, pines, camisetas, calcomanías, pulseras o similares); ni portar propaganda política dentro de las instalaciones municipales. Sí pueden ingresar a las instalaciones municipales en vehículos particulares que porten signos externos partidarios; también pueden estacionarlos durante su jornada laboral en calle pública o en el parqueo municipal;
- las regidurías y sindicaturas no pueden efectuar proselitismo político con recursos públicos ni en horas laborales; tampoco pueden distribuir dentro de la municipalidad signos partidarios ni propaganda político-electoral;
- en las oficinas administrativas municipales, incluida la del sindicato, pasillos, puertas, ventanas, espacios comunes o de libre tránsito no es permitido colocar

propaganda política o signos externos de los partidos; no obstante, por excepción, sí se permite la adherencia o exhibición de estos en las oficinas de las fracciones políticas, siempre y cuando no sean utilizadas como una especie de “miniclubes” políticos;

- la ciudadanía o contribuyentes sí pueden ingresar a las instalaciones municipales con signos externos de carácter político-electoral.

e. Recurso de apelación electoral en asuntos municipales

Es un proceso contencioso para conocer de los recursos de apelación que se interpongan contra actos dictados en materia o función electoral, aunque no sean de organismos electorales, como lo son las decisiones del concejo municipal, por ejemplo, respecto de consultas populares locales, por ser procedimientos electorales. Conforme lo estipula el artículo 245 del Código Electoral, el recurso puede ser interpuesto por las personas a quienes les afecte una decisión en su derecho subjetivo –perturbación directa de un derecho adquirido, consolidado– o en su interés legítimo –relación con el asunto por una expectativa–.

Ante la existencia de un vacío normativo, el Tribunal especificó que la magistratura electoral, en su calidad de juez, asume en asuntos sobre consultas populares, como los plebiscitos, el conocimiento de las impugnaciones que se tramiten a través de los procesos contenciosos, regulados en el CE; por lo tanto, aplica el recurso de apelación electoral (sesión ordinaria n.º 089-2011 y resoluciones n.ºs 2096-E-2005 y 7545-E3-2011). A través de este mecanismo se revisan los asuntos de mera legalidad relacionados con la validez abstracta o genérica de cualquier actuación o disposición, como la programación de un proceso plebiscitario que involucra la conformación de las juntas receptoras de votos o el análisis de si los acuerdos del concejo, en ese tema, cumplen o no con los requisitos exigidos en el

Código Municipal, por ejemplo. En ese sentido, se determinó que es este recurso y no la vía del amparo electoral con el que ejerce control sobre la legalidad (resoluciones n.ºs 7545-E3-2011, 8186-E1-2011, 0027-E1-2012).

Tratándose de las consultas populares, lo resuelto por el concejo municipal (o cualquier otra instancia local) tiene recurso de revocatoria ante el propio órgano y, también, es posible la apelación; no obstante, la resolución de esta última corresponde solo al TSE, por tratarse de actos relativos al sufragio –no al Tribunal Contencioso-Administrativo (actuando como jerarca administrativo impropio municipal mediante su Sección Tercera)– y la resolución en sede electoral es la definitiva (resolución n.º 2590-E1-2018).

También podrá formularse una apelación por inadmisión contra las resoluciones que denieguen ilegalmente el recurso de apelación, lo cual, cuando es electoral o relacionado con el sufragio, es competencia exclusiva del TSE (CE, art. 242, párrafo segundo).

f. Demanda de nulidad en el campo municipal

Es una acción contenciosa que puede interponerla, ante el TSE, cualquiera que haya ejercido el derecho al voto en procesos electivos o consultivos –dentro de los que se incluyen las consultas populares municipales– cuando se estime la existencia de vicios que pueden causar la nulidad del resultado del conteo de votos en la elección impugnada. Respecto de las consultas populares plebiscitarias, el conteo y escrutinio de los votos lo efectúan las personas designadas por el concejo municipal.

Quien haya votado puede interponer, dentro de los tres días hábiles siguientes a ese conteo y antes de la declaratoria de elección, la demanda de nulidad contra estos resultados a fin de que el Tribunal revise si existen o no los vicios o errores graves que se señalen, o si se ha producido una alteración de

la voluntad de las personas votantes para ejercer su derecho al voto, entre otros.

Para que una demanda de nulidad sea admisible debe cumplir los requisitos legales (CE, arts. 247, 248, 250 y 251), por ejemplo, que la persona gestionante emitió su voto el día de la consulta en plebiscito municipal (legitimación), si la demanda se presenta dentro de plazo o si reúne las formalidades exigidas por los artículos 113 de la Ley Orgánica del Tribunal Supremo de Elecciones y 247 del CE. En ese sentido, resulta indispensable la verificación del cumplimiento de los requisitos exigidos por ley, debido a que la inobservancia de cualquiera de estos provoca que la demanda no pueda ser conocida por el fondo y, sin mayor trámite, el rechazo de plano de la gestión.

g. Hermenéutica electoral para atender consultas sobre temas municipales

La hermenéutica es un proceso jurisdiccional de los no contenciosos y corresponde a las interpretaciones de las normas en materia electoral y a las opiniones que emite el TSE.

Las consultas que se realicen al Tribunal deben ser sobre temas en abstracto –no casos concretos–, debido a que, por la naturaleza de las preguntas, cualquier postura del Tribunal podría ser considerada como un adelantamiento de criterio. Se pueden plantear a solicitud de las jerarquías de los entes públicos, de los comités ejecutivos superiores de los partidos políticos o de cualquier particular que tenga un interés legítimo en la materia electoral. Tratándose de los gobiernos locales, la legitimación para realizar la petición la tiene el concejo municipal –debe mediar un acuerdo– o quien ejerza la alcaldía; y en los gobiernos distritales, se encuentra reservada al respectivo concejo municipal de distrito.

El Tribunal siempre efectúa un estudio previo de admisibilidad, pues debe velar por el cumplimiento de los requisitos legales, como la legitimación para consultar; y solo podría pronunciarse

cuando estén involucradas normas que se relacionen con temas propios del sufragio aplicables al ámbito local.

También, cuando lo estima procedente para orientar adecuadamente la actividad electoral, el Tribunal emite interpretaciones de oficio, es decir, sin necesidad de que sean solicitadas por alguna persona interesada. Las resoluciones sobre hermenéutica se publican en el diario oficial a fin de que sean conocidas y acatadas por la totalidad de la población costarricense, y no es posible plantear recursos de reconsideración contra estas ni utilizarlas como medio para revisar decisiones adoptadas por dependencias del TSE.

Son muchas las resoluciones en las que el TSE ha externado opinión y en las cuales ha debido interpretar sobre diferentes tópicos; en este trabajo hemos descrito varios; de seguido, se presentan otros:

- Ante la súbita reforma al artículo 14 del CM a finales de 2007 –que reguló sobre alcaldías y vicealcaldías y la unificación de las elecciones municipales para que se verificaran en febrero, dos años después de las nacionales¹⁴–, el Tribunal dispuso que debía armonizar la forma de elección de cargos municipales efectuada en 2006 con la que se proponía; e indicar lo procedente sobre la nueva nomenclatura de los puestos de las vicealcaldías –eran llamadas alcaldías suplentes 1 y 2–; y sobre la designación de la primera de forma permanente y con remuneración, a fin de evitar inseguridad en el sistema electoral, en candidaturas, en quienes ya se encontraban ejerciendo cargos municipales y en el electorado (resolución n.º 0405-E8-2012).

¹⁴ La reforma fue mediante Ley n.º 8611 del 12 de noviembre de 2007, publicada en La Gaceta n.º 225 del 22 de noviembre de 2007, sin ninguna norma transitoria que permitiera la adaptación de los cambios que entrarían en inmediata vigencia.

- El ejercicio de las potestades de dirección, vigilancia y disciplinaria por parte de la alcaldía no supone, en principio, que ejercer la vicealcaldía ese mismo cargo sea ilegítimo. El Tribunal determinó la distribución de las tareas de ambos cargos, y las consecuencias ante la negativa injustificada de asumir las funciones asignadas o las establecidas en la ley por más de 8 días consecutivos, esto último se tiene como ausencia a labores y es causal de cancelación de credenciales (resoluciones n.ºs 2037-E8-2011, 2364-E8-2013).
- Respecto de los requisitos, impedimentos, forma de sustitución ante ausencias temporales, la prohibición relativa de participación política, las causas de cancelación de credenciales, entre otros temas, de los concejos municipales de distrito, existe una analogía entre las alcaldías y las intendencias, así como entre los cargos de concejales y las regidurías (resoluciones n.ºs 1529-E-2002, 3719-E8-2008; sesión ordinaria n.º 151-2006, opinión del TSE para la Asamblea Legislativa en proyecto de ley n.º 16.228 “Reforma al artículo 7 de la Ley n.º 8173, Ley General de Concejos Municipales de Distrito”).
- Una jefatura municipal puede postularse a la vicealcaldía o regiduría en otra municipalidad distinta, siempre que cumpla, además de otros requisitos, el de inscripción electoral (ser electora del cantón donde desea postularse por lo menos durante los dos años previos a asumir el cargo) y el de residencia efectiva en ese mismo cantón (al menos, a partir de la postulación). Esa postulación no puede afectar el desempeño de sus funciones en la jefatura, por lo que su participación política debe realizarse fuera de la jornada laboral (en vacaciones, días feriados, permisos, licencias o en horas distintas del horario de labores); tiene vedado, también, utilizar su cargo para beneficiar a una agrupación política o sus propias aspiraciones personales. Si fuese electa como vicealcaldía primera, deberá renunciar a una de las

dos plazas o solicitar un permiso sin goce de sueldo –en la jefatura de la otra municipalidad– por el periodo en que ocupe el cargo de elección popular; debido a que resulta improcedente el ejercicio simultáneo de ambos puestos. Esta incompatibilidad no aplicaría en caso de que sea elegida en la regiduría (resolución n.º 2524-E8-2015).

3. El TSE acompaña como guía y dicta justicia electoral en los procesos consultivos a nivel local

Un tercer ámbito de la relación entre lo electoral y lo municipal es el apoyo del TSE a los ayuntamientos en las consultas populares locales, al brindar asesoría, acompañamiento y supervisión en la regulación, preparación y realización de estas. También, como juzgador, el TSE resuelve asuntos a nivel de justicia electoral para dirimir conflictos o efectuar aclaraciones relativas a esos procesos consultivos (resolución n.º 2590-E1-2018)¹⁵.

En la dimensión jurisdiccional, como se señaló, el TSE conoce de las impugnaciones, denuncias y consultas con las que la ciudadanía y las personas funcionarias municipales accionan para buscar justicia a raíz de conflictos o dudas relacionadas con los procesos locales, siempre que sean actos relativos al sufragio, como por ejemplo, objeciones o disconformidades con la convocatoria a la consulta o aspectos logísticos (cantidad de juntas receptoras de votos, su ubicación, denegatoria para inscribir fiscales u otros agentes, etc.).

¹⁵ El TSE determinó que solo son discutibles en la jurisdicción electoral las disconformidades relacionadas con los mecanismos de participación que impliquen el ejercicio del sufragio político-electoral; aclarando que el resto de actos en los que participa la ciudadanía (consultas para la fijación de precios de servicios públicos, audiencias públicas ordenadas por leyes especiales, consultas a poblaciones vulnerables como la indígena, entre otras) se encuentran fuera de su competencia (resoluciones n.ºs 5499-E1-2013 y 2590-E1-2018; sesión ordinaria n.º 99-2015 sobre respuesta a la Asamblea Legislativa en expediente legislativo n.º 19.671).

Esas consultas populares se rigen bajo condiciones y reglas particulares distintas a las de los procesos electorales de alcance nacional, ya sean electivos (para escoger candidaturas a través de partidos políticos) o consultivos (como el referéndum nacional o plebiscito local para determinar la cabecera de un cantón o la creación de un concejo municipal de distrito, por ejemplo). Las razones son las siguientes (sesión ordinaria n.º 089-2011 y resoluciones n.ºs 3528-E8-2008, 0401-M-2012 y 1047-M-2012):

- se regulan por reglamentos que debe promulgar cada municipalidad;
- la organización y dirección de estas consultas no corresponde al TSE, sino a la propia municipalidad, cuyo concejo municipal podrá nombrar una comisión responsable de ello, según el reglamento respectivo;
- las consultas podrán ser a escala cantonal o distrital; su aprobación, organización y administración es deber legal de la propia municipalidad;
- la Dirección General del Registro Electoral del TSE asesora a las municipalidades en la elaboración de esos reglamentos y, con el Cuerpo Nacional de Delegados, supervisa el correcto desarrollo del proceso;
- el Tribunal solo asume el rol de juez electoral para conocer las impugnaciones propias de los procesos jurisdiccionales contenciosos;
- el resultado de la consulta es de acatamiento obligatorio y puede incidir directamente en la eventual cancelación de la credencial de la alcaldía y de ambas vicealcaldías.

a. Reglamentación municipal sobre consultas populares

Los concejos municipales están legalmente obligados a dictar, aprobar y publicar en el diario oficial un reglamento de consultas populares, conforme lo ordena el artículo 13.k del CM, de lo contrario no se podrá efectuar ningún tipo de consulta a nivel local, con lo cual se estaría violando el derecho de participación que implica el ejercicio del sufragio activo de las personas munícipes –vecinas residentes en un mismo cantón o municipio–. Esta ha sido la línea jurisprudencial del TSE (resoluciones n.ºs 2262-E-2002, 4155-E1-2012 y 5415-E8-2014).

En acatamiento de lo consignado en la norma legal y para facilitar la atribución de las municipalidades de realizar consultas populares, el Tribunal emitió el Decreto n.º 3-1998 *Manual para la realización de consultas populares a escala nacional y distrital* (en adelante, el Manual), el cual, igualmente, sirve de guía a los concejos municipales, ya que define las instrucciones y los requisitos necesarios para que estos confeccionen su reglamentación. Con fundamento en el Manual, enlistamos dichas consultas:

- **Plebiscito:** Consulta ciudadana sobre un asunto de trascendencia regional, como la creación de un concejo municipal de distrito, o sobre la revocatoria del mandato en la alcaldía. El proceso se realiza por medio de votación popular secreta ante las juntas receptoras de votos las cuales realizan el escrutinio y la declaratoria de la elección. Su resultado es de acatamiento obligatorio.
- **Referendo:** Se organiza para la aprobación, modificación o derogación de un reglamento o disposición municipal de carácter normativo. El proceso se realiza por medio de votación popular secreta ante las juntas receptoras de votos las cuales realizan el escrutinio y la declaratoria de la elección. Su resultado es de acatamiento obligatorio.

- Cabildo: Reunión pública del concejo municipal y los concejos distritales, abierta a la población del cantón, con el fin de discutir asuntos de su interés. La opinión recabada es para informar mejor la decisión del concejo.

b. Plebiscito revocatorio del mandato de la alcaldía

Este tipo de consulta popular local es de gran relevancia, pues aplica tanto para el puesto de la alcaldía como para ambas vicealcaldías, donde puede ocurrir que, a la vez, dejen el cargo esas tres personas. Al haberse efectuado en nuestro país dos plebiscitos revocatorios del mandato de la alcaldía¹⁶ y ante la escasa regulación para ello, el TSE ha emitido gran cantidad de resoluciones; veamos algunas (n.ºs 6813-E1-2011 y 3435-E1-2018 y sesión ordinaria n.º 118-2011):

- El contenido del artículo 19 del Código Municipal –que regula el proceso de este plebiscito– posee cierta ambigüedad o imprecisión, por lo que, respecto de su resultado, los dos tercios de votos requeridos para la destitución deben calcularse tomando en cuenta los votos nulos y en blanco, debido a que este código no utiliza el enunciado "sufragios válidamente emitidos", sino la expresión "votos... emitidos"; sin que se puedan sumar a favor de ninguna de las tendencias.
- El 10 % de los electores inscritos al que refiere ese artículo 19 es la magnitud mínima que deben alcanzar

¹⁶ No obstante que la posibilidad del plebiscito para revocar el mandato de la alcaldía existe desde 1998, con la reforma operada sobre el Código Municipal, en 22 años solo han ocurrido dos, uno en Pérez Zeledón, San José (2011) y otro en Paraíso, Cartago (2018). Han existido intentos, pero se han rechazado a nivel del concejo o por el TSE, debido a la falta de reglamentación municipal (resoluciones n.ºs 0790-E1-2012 y 0823-E3-2012). Para conocer sobre este proceso consultivo se invita a leer los artículos *Revocatoria del mandato para funcionarios de elección popular en los gobiernos locales* (Rivera, 2006) y *Justicia electoral y revocación de mandato de alcaldes e intendentes en Costa Rica* (Fernández, 2017).

los votos por el "sí" para que la votación se traduzca en la destitución del cargo respectivo.

- Las regidurías que suscriben el acuerdo de convocatoria pueden ser parte de la comisión organizadora. Es obligatorio el deber de objetividad e imparcialidad de la alcaldía en relación con los trámites necesarios para celebrar un plebiscito revocatorio de su mandato.
- Con el propósito de definir las reglas para la conducción administrativa de los plebiscitos y a fin de lograr un nivel idóneo de seguridad jurídica, por sus implicaciones y los conflictos que puedan surgir, las funciones de la alcaldía, sobre los trámites de organización de la consulta popular para la revocatoria de su mandato, deben encargarse a la vicealcaldía segunda, por ser un cargo ajeno a la estructura permanente de la municipalidad, excepto si el plebiscito se dirige contra la alcaldía y las dos vicealcaldías, en cuyo caso las tres personas deberán abstenerse de participar.

c. Ejemplos de la relación del TSE con las consultas populares locales

Respecto de la relación del TSE con las consultas populares locales, podemos enlistar, brevemente, algunos de sus pronunciamientos (resoluciones n.^{os} 0790-E-2007, 7545-E3-2011, 5415-E8-2014, 2590-E1-2018 y 3526-E1-2018):

- Quien ostenta la alcaldía puede tratar de convencer al electorado del cantón de que vote en favor de su permanencia en el cargo; las manifestaciones que emita dentro de las instalaciones municipales no debe conocerlas el TSE por tratarse de un asunto de mera legalidad que atañe, eventualmente, al ámbito de la responsabilidad administrativa.

- El acuerdo de convocatoria a un plebiscito emanado del concejo municipal no puede ser vetado por la alcaldía, pues prevalece el principio pro participación y el derecho de las personas munícipes a expresarse electoralmente si deciden revocar o no el mandato.
- La celebración de plebiscitos puede ser antes o después de las elecciones nacionales, por lo que cada concejo municipal debe establecer los límites en el reglamento respectivo, donde, preferentemente, incluirá la recomendación contenida en el numeral 2.7.2 del Manual. En todo caso, por disposición del artículo 137 inciso d) del Código Electoral, es prohibida la realización de plebiscitos municipales en los seis días anteriores y el propio día de los comicios presidenciales.

REFLEXIÓN FINAL

La importancia de lo electoral municipal radica en que es un tema de incumbencia y responsabilidad para la sociedad entera, para las personas que ostentan cargos de elección popular, las que son funcionarias municipales y las munícipes o vecinas del cantón y distrito; por ello, este trabajo intenta brindar conocimiento acerca de cuándo y cómo se debe acudir al TSE, así como en qué circunstancias y por qué el Tribunal se relaciona con las municipalidades.

Ante los vacíos normativos, el Tribunal ha debido llenar lagunas e interpretar, para que puedan funcionar los órganos municipales y que los períodos constitucionales para los que fueron electos los cargos transcurran con apego al marco jurídico y con respeto de los derechos fundamentales. Además, las personas tienen la posibilidad de acudir ante este para obtener justicia electoral y así procurar que se resguarde la legalidad de las actuaciones y la protección de los derechos político-electorales, mediante los mecanismos procesales contenciosos y no contenciosos.

En ocasiones no corresponderá al TSE conocer de los asuntos que le sean remitidos, por lo que si bien se dictan rechazos de plano, igualmente se indica o se recomienda la instancia a la cual acudir a efectos de que no haya desatención de la gestión que interesa.

Aunque la Dirección General del Registro Electoral no organiza consultas populares municipales, sí apoya constantemente y brinda asesoría y acompañamiento en esos procesos y en la confección de sus regulaciones. De igual manera, si hubiese necesidad de impugnar alguna actuación municipal o del órgano electoral o dilucidar algo relacionado con el proceso, se podrá efectuar ante el Tribunal, mediante denuncias, recursos, demandas o por la vía consultiva. Asimismo, por una atribución del Código Electoral (art. 309), el TSE también apoya y propaga el conocimiento de los temas de su competencia, entre los que se encuentra lo municipal; esto lo lleva a cabo a través de su Instituto de Formación y Estudios en Democracia.

Vemos así, que el TSE y las municipalidades tienen una estrecha, permanente y constante relación que va más allá del proceso de elección y las respectivas declaratorias de las autoridades que gobernarán cada cuatro años.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS¹⁷

- Bolaños, A. (2017). Medida Cautelar. *Diccionario de Derecho Electoral*, (pp. 691-696) (Tomo I, 3.^a edición). San José, Costa Rica: Instituto Interamericano de Derechos Humanos.
- Bolaños, A. (2018). Un enfoque para los derechos humanos políticos desde lo electoral en Costa Rica. En *Viglianisi Ferraro, Angelo* (a cura di). *La protección multinivel de los derechos fundamentales en Europa y en América Latina* (pp. 11-24). Collana: Pubblicazioni dell'Università degli Studi Mediterranea di Reggio Calabria, 26. Napoli, Italia: Edizioni Scientifiche Italiane.
- Costa Rica. (1949). Constitución Política de la República del 7 de noviembre de 1949 y sus reformas.
- Costa Rica. (1998). Código Municipal, Ley 7794, publicada en La Gaceta 94 del 18 de mayo de 1998 y sus reformas.
- Costa Rica. (2002). Ley general de concejos municipales de distrito, Ley 8173, publicada en el Alcance 2-A a La Gaceta 7 del 10 de enero de 2002 y sus reformas.
- Costa Rica. (2009). Código Electoral, Ley 8765, publicada en La Gaceta 171 del 2 de setiembre de 2009 y sus reformas.
- Costa Rica. (2018). Creación del cantón XVI Río Cuarto, de la provincia de Alajuela, Ley 9440, publicada en La Gaceta 69 del 20 de abril de 2018 y sus reformas.

¹⁷ Las resoluciones, normas y actas referidas pueden ser consultadas, descargadas y solicitadas en los siguientes enlaces del portal web del TSE:

- Jurisprudencia Electoral, https://www.tse.go.cr/juris_busqueda.htm.
- Normativa, <https://www.tse.go.cr/normativa.htm>.
- Actas del TSE, <https://www.tse.go.cr/actas/search.asp>.
- Nuestros Gobernantes, https://www.tse.go.cr/nuestros_gobernantes.htm.
- Información de contacto, <https://www.tse.go.cr/infoJNG.htm>.

- Fernández, H. (jul.-dic., 2017). Justicia electoral y revocación de mandato de alcaldes e intendentes en Costa Rica. *Revista de Derecho Electoral* [24], 105-128.
- Fernández, H. (2019). ¿Cómo se eligen las autoridades municipales en Costa Rica? *Serie Para Entender* (5). San José, Costa Rica: Editorial IFED-TSE.
- Picado, H. y Cambronero, A. (2018). La beligerancia política. *Serie Para Entender* (1). San José, Costa Rica: Editorial IFED-TSE.
- Rivera, J. L. (jul.-dic., 2006). Revocatoria del mandato para funcionarios de elección popular en los gobiernos locales. *Revista de Derecho Electoral* [2], 1-42.
- Sobrado, L. A. (2018). El TSE y la justicia electoral. *Serie Para Entender* (3). San José, Costa Rica: Editorial IFED-TSE.
- Tribunal Supremo de Elecciones de Costa Rica (TSE). (1996). Resolución n.º 0004-1996 de las nueve horas y veinticinco minutos del tres de enero de mil novecientos noventa y seis.
- Tribunal Supremo de Elecciones de Costa Rica (TSE). (1996). Resolución n.º 0038-1996 de las nueve horas del diez de enero de mil novecientos noventa y seis.
- Tribunal Supremo de Elecciones de Costa Rica (TSE). (1998). Manual para la realización de consultas populares a escala cantonal y distrital, Decreto 3-1998, publicado en La Gaceta 204 del 21 de octubre de 1998 y sus reformas.
- Tribunal Supremo de Elecciones de Costa Rica (TSE). (1999). Resolución n.º 0201-1999 de las nueve horas y diez minutos del veintinueve de enero de mil novecientos noventa y nueve.
- Tribunal Supremo de Elecciones de Costa Rica (TSE). (2015). Reglamento para la recepción y tramitación de recursos de amparo electorales fuera de la jornada ordinaria y en días inhábiles, Decreto 8-2015, publicado en La Gaceta 44 del 04 de marzo de 2015 y sus reformas.

Tribunal Supremo de Elecciones de Costa Rica (TSE). (2016). Reglamento de la Sección Especializada del Tribunal Supremo de Elecciones que tramita y resuelve en primera instancia asuntos contencioso-electorales de carácter sancionatorio, Decreto 5-2016, publicado en el Alcance 91 a La Gaceta 107 del 03 de junio de 2016 y sus reformas.

Zamora, E. M. (ene.-jun., 2016). De 1813 a 2016: 202 años de elecciones municipales. *Revista de Derecho Electoral* [21], 36-71.

La serie *Para Entender*, publicada por el Instituto de Formación y Estudios en Democracia (IFED) del Tribunal Supremo de Elecciones (TSE), constituye un esfuerzo editorial dirigido a producir materiales de rigor académico, pero con lenguaje y formatos sencillos, accesibles para toda persona interesada en temas de democracia electoral.



San José, Costa Rica. Costado oeste del Parque Nacional, Calle 15, Avenidas 1 y 3.
Apartado 2163-1000 • Tel. (506) 2287-5436 / 5437 • Fax. (506) 2287-5612

Correo: ife@tse.go.cr

www.tse.go.cr

ISBN: 978-9930-621-60-2



9 789930 621602