

Luis Antonio Sobrado González

S E R I E

Para ENTENDER

EL TRIBUNAL SUPREMO DE ELECCIONES
Y LA JUSTICIA ELECTORAL



Editorial
IFED-TSE
2 0 1 8

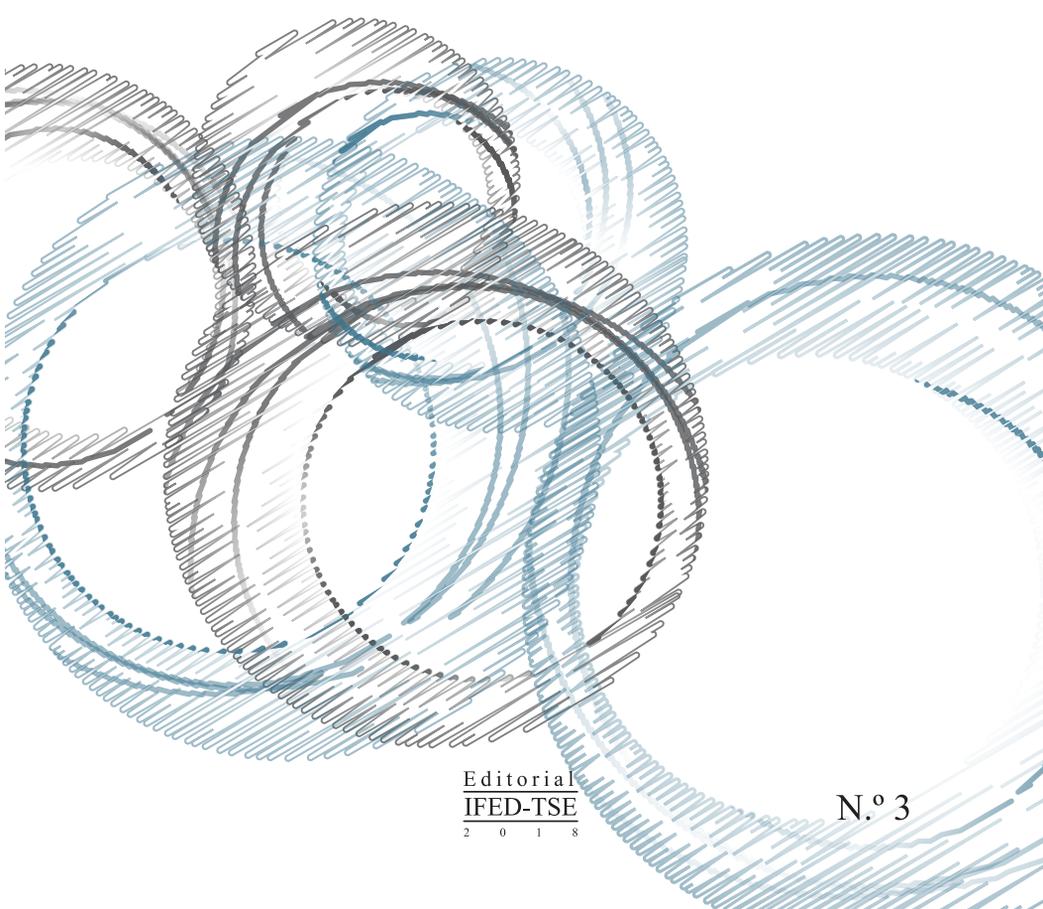
N.º 3

Luis Antonio Sobrado González

S E R I E

Para ENTENDER

EL TRIBUNAL SUPREMO DE ELECCIONES
Y LA JUSTICIA ELECTORAL



Editorial
IFED-TSE
2 0 1 8

N.º 3

342.07
S-677-t

Sobrado González, Luis Antonio
El TSE y la justicia electoral / Luis Antonio Sobrado González.
San José, Costa Rica : Tribunal Supremo de Elecciones. Instituto de Formación
y Estudios en Democracia, 2018.
25 páginas. -- (Colección Gestión de Conocimiento ; 3 : Serie Para Entender)

ISBN 978-9930-521-30-4

1. Justicia electoral. 2. Jurisdicción electoral 3. Organismos electorales.
4. Juez electoral. 5. Recurso electoral. 6. Contencioso electoral. 7. Resoluciones
electorales. 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/ifed>
Primera edición, 2018

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



El TSE y la justicia electoral de Luis Antonio Sobrado González se encuentra bajo una licencia [Creative Commons Reconocimiento-NoComercial-CompartirIgual 4.0 Internacional License](https://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/4.0/). Creado a partir de la obra en www.tse.go.cr.

Tabla de contenidos

Índice de abreviaturas	4
Presentación	5
Relevancia del tema	5
Democracia y elecciones	6
La función y la institucionalidad electorales	8
Integración, funcionamiento y autonomía del TSE	12
La justicia electoral	16
El recurso de amparo electoral	21
El contencioso-electoral en sentido estricto	24
1. La demanda de nulidad	25
2. El recurso de apelación electoral	26
La acción de nulidad contra acuerdos partidarios	27
Los procesos sancionatorios	28
1. La cancelación o anulación de credenciales de funcionarios de elección popular	29
2. Las denuncias por beligerancia política de los funcionarios públicos	33
Valoración final	36
Referencias bibliográficas	37

Índice de abreviaturas

- CE: Código Electoral.
CP: Constitución Política.
IFED: Instituto de Formación y Estudios en Democracia.
LJC: Ley de la Jurisdicción Constitucional.
LOTSE: Ley Orgánica del Tribunal Supremo de Elecciones y el Registro Civil.
RSE: Reglamento de la Sección Especializada del Tribunal Supremo de Elecciones que tramita y resuelve en primera instancia asuntos contenciosos-electorales de carácter sancionatorio.
TSE: Tribunal Supremo de Elecciones.

PARA ENTENDER EI TRIBUNAL SUPREMO DE ELECCIONES Y LA JUSTICIA ELECTORAL

*Luis Antonio Sobrado González**

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 formato sencillos, accesibles para toda persona interesada en temas de democracia electoral.

RELEVANCIA DEL TEMA

En esta oportunidad se explica, dentro del marco de la apuesta constitucional por la democracia, qué es el TSE y se examina una de sus facetas relativamente desconocida: la de ser juez electoral.

* Costarricense. Licenciado y doctor en Derecho por la Universidad de Costa Rica y la Universidad Complutense de Madrid, respectivamente. Magistrado propietario del TSE a partir de 1999. Ocupa la presidencia del organismo electoral costarricense desde 2007 y es el director de su Revista de Derecho Electoral. Con anterioridad a su ingreso al TSE, había desempeñado otros cargos públicos en la Procuraduría General de la República y en el Ministerio de la Presidencia. Tiene más de tres décadas de ser profesor de Derecho Constitucional en la Universidad de Costa Rica y desde 1993 coordina la respectiva Cátedra de su Facultad de Derecho. Autor de los libros La justicia electoral en Costa Rica (San José: IJSA, 2005), Democratización interna de los partidos políticos en Costa Rica (San José: FLACSO, 2007), Elecciones y democracia (San José: IFED/KAS, 2014) y de numerosos artículos en revistas especializadas.

Dirección electrónica: lsobrado@tse.go.cr.

Costa Rica es la democracia electoral más longeva y estable de América Latina. La calidad de las elecciones celebradas desde hace setenta años es una verdadera marca país y motivo de justificado orgullo para muchos (el Índice de Integridad Electoral de las universidades de Harvard y Sidney, publicado en 2018, nos ubicó como los primeros del continente y quintos a nivel mundial).

Uno de los factores que lo explican es la solidez, experticia e independencia de la institucionalidad que administra y arbitra esas elecciones, a tal punto que fue referente obligado en los procesos de reforma de la tercera ola democrática de la región en las últimas décadas del siglo pasado.

Es por esto que resulta relevante para todo costarricense entender esa organización electoral y la forma en que los conflictos político-electorales se resuelven institucionalizadamente y, como no podía ser de otra manera a estas alturas de nuestro desarrollo democrático, por jueces especializados.

Conocer esa actividad jurisdiccional y la complejidad técnica con que se conduce, permite comprender uno de los blindajes esenciales de la voluntad popular expresada en votos, así como del respeto a los derechos políticos de nuestros ciudadanos, cuyo ejercicio es el andamiaje de la democracia¹.

DEMOCRACIA Y ELECCIONES

Según nuestra Constitución Política, vigente desde 1949, Costa Rica es una república unitaria con forma de gobierno presidencialista. Su artículo 168 estipula que, administrativamente, el territorio está dividido en provincias (7), que se subdividen en cantones (82) y estos, a su vez, en distritos (484).

¹ Todas las disposiciones (constitucionales y legales) que se citan en este texto, como también las resoluciones del TSE, sus reglamentos y acuerdos, pueden consultarse en su página web (www.tse.go.cr).

Se considera “democrática” (art. 1.º), pues en la república la soberanía “reside exclusivamente en la Nación” (art. 2.º). De ahí que su gobierno sea calificado, en su artículo noveno, como “popular”, “representativo” y “participativo”; según la misma disposición, lo ejercen “el pueblo y tres Poderes distintos e independientes entre sí. El Legislativo, el Ejecutivo y el Judicial”.

Para asegurar el carácter representativo de los gobernantes, se declara de elección popular al presidente y los vicepresidentes de la República, así como a los diputados a la Asamblea Legislativa; con el mismo propósito, los miembros de los supremos poderes están sometidos, en todos los casos, a mandatos limitados en el tiempo, por lo que el Gobierno también se adjetiva constitucionalmente como “alternativo”.

Paralelamente al gobierno nacional, coexisten 81 gobiernos locales o municipales², encargados de la “administración de los intereses y servicios locales en cada cantón”. Cada uno de esos gobiernos está compuesto por los regidores (integrados en un concejo municipal) y un funcionario ejecutivo (art. 169 constitucional), que legalmente se denomina alcalde.

El Código Municipal ordena instalar concejos distritales, como órganos internos de la respectiva administración local, integrados por cinco miembros. Uno de ellos es el síndico, quien preside el concejo de distrito y a la vez interviene, representando a su respectivo distrito, en el concejo municipal del cantón, aunque sin derecho a voto en su seno (art. 172 constitucional).

Dado que los gobiernos municipales participan de la misma lógica democrática, sus miembros de igual modo se entienden representantes populares y, por ello, son también escogidos por intermedio de elecciones periódicas.

² Dada la reciente creación del cantón Río Cuarto, ubicado en la provincia Alajuela, su gobierno se integrará a partir de las elecciones municipales de 2020.

LA FUNCIÓN Y LA INSTITUCIONALIDAD ELECTORALES

Junto a las funciones ejecutiva, legislativa y judicial del Gobierno, la Constitución prevé una cuarta, cuyo despliegue hace posible la designación popular de los citados miembros del gobierno nacional y de los locales y, por ende, su transición democrática: la función electoral, reconocida como autónoma (art. 95.1) y encargada al TSE.

La creación de este, a título de instancia permanente y especializada en la materia electoral, justamente constituye una de las principales innovaciones, en términos históricos, de esa Constitución.

Aunque desde un principio se le concibió constitucionalmente como un órgano estatal autónomo, mediante reforma del año 1975 se apuntaló esa autonomía al reconocérsele expresamente el “rango e independencia de los Poderes del Estado” (art. 9.º).

La función electoral consiste en la “organización, dirección y vigilancia de los actos relativos al sufragio”, con exclusividad e independencia (arts. 9.º y 99), mediante actos y resoluciones que “no tienen recurso” (art. 103).

Cabe aclarar que esa función no solo involucra votaciones electivas, sino también las de carácter consultivo, toda vez que en estas últimas el sufragio es, igualmente, el instrumento para la expresión democrática de la voluntad popular. De ahí que las responsabilidades del TSE se extiendan al ámbito del referéndum (art. 105) y plebiscito (art. 168) constitucionales y, en menor medida, al de las consultas populares municipales³.

³ Aunque no compete al TSE organizar estas consultas, el artículo 13.k del Código Municipal estipula que la verificación de plebiscitos, referendos y cabildos se hará de conformidad con el reglamento que elaborará la respectiva municipalidad con el asesoramiento del TSE, observando lo preceptuado por la legislación electoral vigente. Añade que, en su celebración, deberán estar presentes los delegados que designe el TSE, quienes supervisarán la consulta y darán fe de que se cumplieron los requisitos formales exigidos en el Código Electoral y el reglamento supraindicado. El TSE, por su parte, ha afirmado su competencia jurisdiccional en la resolución de los conflictos derivados de esas consultas (desde el acuerdo 7.d de su sesión 89-2011).

El diseño constitucional del TSE aparece desarrollado en el Código Electoral –Ley n.º 8765 del 19 de agosto de 2009– (CE), la Ley Orgánica del TSE y el Registro Civil –n.º 3504 del 10 de mayo de 1965– (LOTSE) y varios reglamentos suyos.

El TSE ocupa la cúspide de la organización electoral, encontrándose bajo su dependencia exclusiva las siguientes instancias:

- **Registro Civil.** Está a cargo de una Dirección General y se divide en dos departamentos: el Civil y el Electoral; órganos a través de los cuales ejerce sus atribuciones como órgano de relevancia constitucional⁴. Al Civil le corresponde, además de sus tareas de registrador civil, resolver las solicitudes de naturalización; al Electoral, la emisión de las cédulas de identidad y elaborar las listas de electores o padrón electoral.
- **Juntas electorales.** También aparecen mencionadas en la Constitución (arts. 93 y 102.4). De acuerdo con el artículo 30 CE, son de dos tipos: cantonales, una en cada cantón del país, y receptoras de votos, agrupadas en los centros de votación que se instalan en cada uno de los distintos distritos electorales⁵. A diferencia del resto de la institucionalidad electoral, las juntas

⁴ “Artículo 104.- Bajo la dependencia exclusiva del Tribunal Supremo de Elecciones está el Registro Civil, cuyas funciones son: 1) Llevar el Registro Central del Estado Civil y formar las listas de electores; 2) Resolver las solicitudes para adquirir y recuperar la calidad de costarricense, así como los casos de pérdida de nacionalidad; ejecutar las sentencias judiciales que suspendan la ciudadanía y resolver las gestiones para recobrarla. Las resoluciones que dicte el Registro Civil de conformidad con las atribuciones a que se refiere este inciso, son apelables ante el Tribunal Supremo de Elecciones; 3) Expedir las cédulas de identidad; 4) Las demás atribuciones que le señalen esta Constitución y las leyes”.

⁵ Los distritos electorales no necesariamente coinciden con los administrativos, puesto que el CE autoriza al TSE a dividir uno administrativo en dos o más distritos electorales, “procurando así la mayor comodidad de las personas electoras para la emisión de sus votos” (art. 143). Para las elecciones nacionales de 2018, se contaron 2.072 distritos electorales y 6.542 juntas receptoras de votos.

electorales son órganos temporales (conformados para atender una determinada elección) y partidizados (sus miembros son designados a partir de las propuestas de las agrupaciones políticas, según el artículo 31 CE).

- **Registro Electoral.** Es una instancia no prevista constitucionalmente, sino creada por el CE de 2009 (arts. 26 y siguientes), que coexiste con el Registro Civil y las juntas electorales. Se trata de otro órgano subordinado de administración electoral, de cardinal importancia para el desarrollo de la función electoral y que, como los demás, se desempeña bajo la dirección superior de los magistrados del TSE y está sometido a sus disposiciones reglamentarias y a su control jurisdiccional. Bajo el mando de su Director General, las oficinas del Registro Electoral son las responsables de: a) llevar el registro de partidos políticos, inscribir candidaturas y vigilar los procesos electivos internos de esas agrupaciones (Departamento de Registro de Partidos Políticos); b) ejecutar, dirigir y coordinar los programas electorales (Departamento de Programas Electorales); y c) gestionar la contribución estatal en favor de los partidos y, en general, fiscalizar el financiamiento partidario (Departamento de Financiamiento de Partidos Políticos).

- **IFED.** Creado también por el CE, es un instituto del TSE dedicado a capacitar a la ciudadanía y a los partidos políticos en orden a promover valores democráticos, participación ciudadana y cultura cívica, así como fomentar investigaciones y publicaciones sobre elecciones y democracia y administrar un centro de documentación especializado en este ámbito (art. 309 CE).

Los magistrados del TSE, directamente, desempeñan su rol constitucional como **órgano superior de la administración electoral**, paralelamente imparten **justicia electoral** (cuyas características se analizarán más adelante) y adicionalmente tienen atribuidas **potestades “cuasilegislativas”**.

De acuerdo con el artículo 102 constitucional y en su condición de administradores electorales, les compete a los magistrados electorales:

- 1) Convocar a elecciones populares;
- 2) Nombrar los miembros de las Juntas Electorales, de acuerdo con la ley;
- ...
- 6) Dictar, con respecto a la fuerza pública, las medidas pertinentes para que los procesos electorales se desarrollen en condiciones de garantías y libertad irrestrictas... Estas medidas las hará cumplir el Tribunal por sí o por medio de los delegados que designe;
- 7) Efectuar el escrutinio definitivo de los sufragios emitidos en las elecciones de Presidente y Vicepresidentes de la República, Diputados a la Asamblea Legislativa, miembros de las Municipalidades y Representantes a Asambleas Constituyentes;
- 8) Hacer la declaratoria definitiva de la elección de Presidente y Vicepresidentes de la República, dentro de los treinta días siguientes a la fecha de la votación, y en el plazo que la ley determine, la de los otros funcionarios citados en el inciso anterior;
- 9) Organizar, dirigir, fiscalizar, escrutar y declarar los resultados de los procesos de referéndum ...

Dentro de las potestades que denomino “cuasilegislativas” se incluyen: la interpretación exclusiva y obligatoria de las normas electorales de origen constitucional y legal (que se sustraen de su posible interpretación auténtica por parte de la Asamblea Legislativa), según lo estipulado en el artículo 102.3 de la Constitución Política (CP), y la consulta vinculante prevista en su artículo 97. Este dispone que, en la discusión de proyectos de ley relativos a la materia electoral, la Asamblea Legislativa deberá consultar al TSE; para apartarse de su opinión se necesitará el voto de las dos terceras partes del total de sus miembros. Dentro de los seis meses anteriores y los cuatro posteriores a una elección popular, el criterio rendido

por el Tribunal resulta vinculante de modo absoluto y lo coloca en una posición senatorial: en tal período, “la Asamblea Legislativa no podrá ... convertir en leyes los proyectos sobre dichas materias respecto de los cuales el Tribunal Supremo de Elecciones se hubiese manifestado en desacuerdo” (art. 97, párr. 2). A esas atribuciones constitucionales, el CE sumó la de promover las reformas electorales que el TSE estime necesarias y colaborar en la tramitación legislativa de los proyectos de ley relacionados con esa materia (art. 12.m).

INTEGRACIÓN, FUNCIONAMIENTO Y AUTONOMÍA DEL TSE

El TSE es un órgano colegiado de naturaleza permanente, integrado por tres magistrados propietarios y seis suplentes. Sin embargo, desde un año antes y hasta seis meses después de las elecciones para escoger al presidente y vicepresidentes de la República y a los diputados a la Asamblea Legislativa, se amplía con dos de sus magistrados suplentes para formar, en ese lapso, un tribunal de cinco miembros (art. 100 constitucional). Por mandato legal, la misma ampliación se verifica desde seis meses antes y hasta tres después de las elecciones municipales (art. 13 CE).

Con motivo de las ausencias temporales de cualquier magistrado en ejercicio, el Tribunal llamará por sorteo a alguno de los suplentes, quien no podrá excusarse, sino por causa justificada (arts. 15 CE y 11 LOTSE).

La designación de los magistrados electorales corre a cargo de la Corte Suprema de Justicia del Poder Judicial, por los votos de no menos de los dos tercios del total de sus miembros (art. 100 de la Constitución). Aunque no se prescribe ningún procedimiento al efecto, a partir del año 1999 se ha impuesto la costumbre de realizar un concurso público, previamente a efectuar tales designaciones.

De acuerdo con el citado artículo 100 de la Constitución, los magistrados electorales deben reunir las mismas condiciones o requisitos que se exigen a sus pares judiciales; lo que nos remite al artículo 159, que los precisa del siguiente modo: ser

costarricenses por nacimiento o naturalización (con domicilio en el país no menor de diez años después de obtenida la carta respectiva) y ciudadanos en ejercicio, pertenecer al estado seglar, contar con más de 35 años de edad y poseer título de abogado y haber ejercido esa profesión durante una década al menos (salvo que se tratara de funcionarios judiciales con práctica no menor a cinco años).

El plazo de nombramiento es de seis años, con posibilidad de reelección. Sin embargo y como garantía de estabilidad e independencia del organismo electoral, está legalmente previsto que se considerarán reelectos salvo que, por idéntica mayoría calificada, la Corte acuerde lo contrario (art. 13 CE). Con el mismo afán garantista, se estipula que el vencimiento del período de los distintos magistrados se produzca escalonadamente, de suerte tal que un propietario y dos suplentes deberán ser renovados (o reelectos) cada dos años (art. 101 CP).

En cuanto a las causales y procedimiento de remoción se refiere, cabe indicar que, al gozar los magistrados electorales de las “inmunidades y prerrogativas que corresponden a los miembros de los Supremos Poderes” (art. 101 CP), para poder ser perseguidos penalmente se requiere el previo desafuero legislativo, quedando su juzgamiento a cargo de la Corte Suprema de Justicia. En cuanto a las faltas administrativas que puedan cometer, se aplica analógicamente la norma de la Ley Orgánica del Poder Judicial que regula el régimen disciplinario de sus propios magistrados (art. 182), dado que no existe previsión al respecto en su ordenamiento particular. Esto significa que el procedimiento disciplinario se desarrolla ante el propio TSE, quien podrá imponer las sanciones de advertencia, amonestación y suspensión; si estima procedente decretar la revocatoria del nombramiento del magistrado investigado, lo comunicará a la Corte para que resuelva lo que corresponda.

El propio TSE nombra de su seno y en forma conjunta a su presidente y su vicepresidente, por períodos de tres años. Al primero le corresponde presidir las sesiones, fijar el orden del día y dirigir los debates, así como ejercer la representación extrajudicial del TSE (art. 20 CE); al segundo, ocupar la

presidencia durante las ausencias temporales de su titular (art. 21 CE).

Las sesiones del TSE son privadas; privacidad que se excepciona cuando se verifiquen escrutinios y en los demás supuestos del artículo 19 CE⁶. Aun en estos casos, las votaciones se harán en privado (art. 19 CE).

El quórum requerido para sesionar es la mayoría absoluta de sus miembros, salvo para adoptar los actos indicados en el artículo 14 CE, caso en que se exige la presencia de todos sus integrantes⁷. Por su naturaleza, también resulta preceptivo ese quórum totalitario para poder dictarse las sentencias del TSE como juez electoral.

Las decisiones deben ser apoyadas por la mayoría simple de los magistrados presentes. Si no resultare mayoría de votos, se hará una nueva votación en la que se contará, adicionalmente, con dos magistrados suplentes (art. 17 CE)⁸.

El TSE cuenta con las oficinas de apoyo que indica la LOTSE (Secretaría, Inspección Electoral, Contraloría Electoral, Contaduría y Proveeduría), otras leyes (Auditoría Interna,

⁶ “b) Así lo soliciten los representantes de los partidos políticos, los fiscales acreditados por los partidos políticos o las personas interesadas y así lo acuerde el Tribunal. c) Se realicen audiencias orales en el ejercicio de la actividad jurisdiccional. d) Así lo disponga el propio Tribunal”.

⁷ “a) Las declaratorias definitivas de elección popular. b) La declaratoria del resultado de las consultas populares previstas en la Constitución Política. c) Las resoluciones de fondo en los casos determinados por los incisos 3), 4) y 5) del artículo 102 de la Constitución Política, así como en las resoluciones definitivas de carácter jurisdiccional. d) El nombramiento de los directores generales de los Registros Civil y Electoral. e) Cualquier otro que expresamente determine la ley”.

⁸ Esa disposición agrega: “En todo caso, a efecto de que exista esa mayoría, cuando la resolución tenga varios extremos que dependan unos de otros, el haber votado negativamente en los primeros, sobre los cuales haya habido votación, no será motivo que autorice al integrante que así haya votado para dejar de concurrir con su opinión y voto a la resolución de los demás; cuando su voto sea único deberá adherirse a cualquiera de los otros votos, a fin de formar la mayoría, sin que esta adhesión pueda acarrearle responsabilidad alguna”.

Contraloría de Servicios, etc.) y sus reglamentos autónomos (Departamento Legal y las direcciones Ejecutiva y de Estrategia Tecnológica, por ejemplo). Sus funcionarios son nombrados por concurso y gozan de estabilidad en el empleo público, salvo algunos pocos casos declarados como “cargos de confianza” (como los de secretario general del TSE, director general del Registro Electoral, letrados y chóferes de los magistrados).

Ahora bien, el reconocimiento constitucional del “rango e independencia de los Poderes del Estado”, la inimpugnabilidad de sus decisiones y los requisitos y forma de designación de los magistrados electorales garantizan la independencia del TSE, la libertad de criterio de sus miembros y, en general, la autonomía de la función electoral. En efecto, en el nombramiento de esos magistrados no tienen injerencia alguna los partidos políticos ni la Asamblea Legislativa; su desvinculación partidaria, una vez designados, se asegura imponiéndoles una prohibición absoluta de participación política (arts. 102.5 constitucional y 146 CE). Además, la forma escalonada en el tiempo con que se hacen sus designaciones y la mayoría calificada que se requiere para impedir la reelección de los magistrados electorales los protegen de indebidas interferencias del Poder Judicial.

A continuación se verá cómo esa independencia y esa autonomía se refuerzan mediante la atribución, al TSE, de competencias naturales de otros poderes del Estado y a través de su inmunización frente a controles interorgánicos usuales.

En lo que al Poder Judicial se refiere, la Constitución torna improcedente el control judicial de las resoluciones del TSE, en tanto estipula que “no tienen recurso” (art. 103); irrecurribilidad que, sin embargo, solo rige para sus actos electorales, no así para sus decisiones administrativas ni registrales (como lo son, por ejemplo, el nombramiento de empleados y el otorgamiento de la nacionalidad por naturalización, respectivamente). También resalta el reconocimiento de la electoral como una jurisdicción alojada fuera del Poder Judicial.

En lo que respecta a la Asamblea Legislativa, ya se mencionó que la Constitución prohíbe que esta interprete auténticamente la ley electoral, transfiriendo esa potestad al TSE (arts. 102.3

y 121.1), y obliga a que el órgano parlamentario consulte la opinión del TSE durante el trámite de elaboración de las leyes en esta materia (art. 97), cuyo criterio es vinculante (de modo relativo, aunque absoluto en época electoral).

Por último, el Poder Ejecutivo se ve afectado de tres maneras:

- Al TSE se le adscribe administrativamente el Registro Civil (art. 104 constitucional), que en otras latitudes suele pertenecer al Poder Ejecutivo o entenderse como función municipal. Con ello se asegura una oportuna cedulación ciudadana, la fidelidad y transparencia del padrón electoral y se previene cualquier maniobra fraudulenta del gobierno de turno respecto de las listas de electores.
- Aunque es al presidente de la República a quien constitucionalmente compete el “mando supremo de la fuerza pública” (art. 139.3), el TSE puede –directamente o través de sus delegados– dictar, con respecto a esta, “las medidas pertinentes para que los procesos electorales se desarrollen en condiciones de garantías y libertad irrestrictas” (art. 102.6); creándose por tal vía un mando compartido excepcional.
- El respectivo departamento del Ministerio de Hacienda no puede modificar, con motivo de la elaboración del proyecto de presupuesto ordinario anual del Estado, los “gastos presupuestos por el Tribunal Supremo de Elecciones para dar efectividad al sufragio” (art. 177 constitucional).

LA JUSTICIA ELECTORAL

La función jurisdiccional del Estado es la resolución definitiva de los conflictos sociales mediante la emisión de sentencias por parte de los jueces y tribunales de justicia de las distintas jurisdicciones; sentencias que, por el fondo, deben adoptarse con estricto apego al ordenamiento jurídico y

luego de un proceso regulado por la ley, en orden a garantizar el debido proceso de las partes.

Ciertamente la Constitución dispone que al Poder Judicial le compete conocer de las causas civiles, penales, comerciales, de trabajo, contencioso-administrativas y las otras que establezca la ley (art. 153). Ese monopolio, sin embargo, se excepciona en lo que respecta a la jurisdicción electoral, por estar también constitucionalmente prevista y asignada al TSE.

La existencia de esa jurisdicción especializada fuera de los linderos del Poder Judicial es evidente a la luz de la semántica constitucional: los jueces electorales están integrados en un colegiado que se denomina “Tribunal”, tienen el carácter de “magistrados” y están sujetos a las condiciones de trabajo y a la misma remuneración de los de casación (art. 100). Jueces electorales a los que la Carta Magna atribuye directamente responsabilidades jurisdiccionales: conocer de las impugnaciones que se presenten contra las resoluciones del Registro Civil y las juntas electorales (art. 102.4), sancionar los ilícitos de parcialidad política y participación política irregular de los funcionarios públicos (art. 102.5) y hacer las declaratorias definitivas de elección (art. 102.8), que supone la previa resolución de los reclamos que se hayan presentado. Jueces electorales que, sin duda, dictan sentencias (y no meramente resoluciones administrativas) por carecer de recurso las resoluciones del TSE (art. 103).

Tradicionalmente el rol jurisdiccional del TSE ha pasado relativamente desapercibido ante la opinión pública y, en otro tiempo, ocupaba un espacio marginal en los quehaceres institucionales. Esta situación, que en buena medida obedecía a la deficiente regulación de la justicia electoral en el Código Electoral derogado en 2009, empieza a cambiar a principios del presente siglo. Una nueva generación de magistrados electorales impulsa el reposicionamiento de lo jurisdiccional, creando y perfilando jurisprudencialmente nuevas vías procesales (el recurso de amparo electoral y la acción de nulidad) y reglamentando las existentes. Proceso que culmina con la promulgación del Código Electoral vigente, que recoge

esa cosecha y la plasma en su título quinto, “Jurisdicción electoral” (arts. 219 a 270).

A la luz de las normas constitucionales y legales que hemos comentado, la justicia electoral es el conjunto de procesos jurisdiccionales por cuyo intermedio se resuelven los conflictos suscitados en el terreno electoral.

Los magistrados del TSE concentran, “de manera exclusiva y excluyente” (art. 219 CE), la tramitación de todos esos procesos y sus resoluciones –por no ser susceptibles de recurso ante la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia o de revisión posterior en sede contencioso-administrativa– pasan con autoridad de cosa juzgada material⁹. Su ámbito jurisdiccional está delimitado por el concepto “materia electoral”, cuyos contornos ha ido precisando la jurisprudencia y que trasciende el de la simple emisión del voto¹⁰.

⁹ Como desarrollo de la regla constitucional que niega todo recurso contra las resoluciones del TSE (art. 103) y de la que excluye del recurso de amparo “la declaratoria de elección que haga el Tribunal” (art. 10), los artículos 30.d y 74 de la LJC declaran improcedentes los amparos y las acciones de inconstitucionalidad contra los actos o disposiciones del TSE en materia electoral. En cuanto a lo contencioso-administrativo, el artículo primero del Código que lo regula únicamente admite el control de legalidad de los actos del TSE cuando despliegue función administrativa pura o instrumental.

¹⁰ En resolución n.º 4 de las 9:25 horas del 3 de enero de 1996, el TSE indicó: “El sufragio, entonces, no comprende cualquier tipo de votación, sino tan solo aquella que se relaciona directamente con el derecho ciudadano a elegir y ser electo para un cargo público de elección popular ... Por obvio que resulte, es preciso dejar claro que al decir la Constitución Política “actos relativos al sufragio”, dentro de la competencia atribuida al Tribunal, no sólo se comprenden los propios de la emisión del voto, sino todos aquellos descritos por la propia Constitución o en las leyes electorales y que, directa o indirectamente se relacionen con todo el proceso electoral”. Por su parte, la resolución n.º 2000-6326 de la Sala Constitucional apuntó que: ...la actividad electoral comprende las de organizar, dirigir y fiscalizar todos los actos relativos con el proceso de elecciones nacionales (sentencia número 0653-98), la cual se desarrolla en actividades tales como las siguientes: la regulación de las normas que rigen la deuda política, así como el control que sobre esta materia tiene el Tribunal Supremo de Elecciones (0980-91, 3666-93, 0515-94, 0428-98); el control de las regulaciones estatutarias relativas al derecho de elegir y ser elegido en los procesos internos de los partidos

El TSE es, entonces, una jurisdicción electoral especializada, concentrada y, además, de única instancia, mediante la cual se imparte centralizadamente justicia en materia electoral. La regla de instancia única solo se excepciona en los procesos sancionatorios (beligerancia política o dirigidos a la cancelación de credenciales) que, según lo veremos luego, los tramita una sección especializada del TSE, conformada con magistrados suplentes, cuyas sentencias pueden ser impugnadas –por intermedio del recurso de reconsideración– ante el pleno de magistrados propietarios.

Cabe aclarar que la justicia electoral no abarca el control de constitucionalidad de las normas electorales, por corresponder a la Sala Constitucional (art. 10 de la Constitución). No obstante, la jurisprudencia del TSE admite (a partir de la resolución n.º 393-E-2000) la posibilidad de que este, con motivo de la tramitación de recursos de amparo electorales y por propia autoridad, desaplique para el caso concreto normas partidarias contrarias a la Constitución, sin perjuicio de que puedan ser posteriormente conocidas, en una perspectiva de anulación general y definitiva, por la Sala Constitucional.

Como sucede con toda actuación jurisdiccional, es indispensable que la intervención del TSE sea instada por un sujeto legitimado o por su representante legal. Su firma deberá ser autenticada por abogado, salvo tratándose de recursos de amparo. Sin embargo, el Tribunal ha entendido que puede prescindirse de la autenticación si el escrito lo aporta el firmante presencialmente o por correo electrónico suscrito digitalmente, y que tal requisito no es preceptivo si proviene de autoridades públicas o de los personeros de los partidos políticos.

políticos (sentencia número 3294-92); la integración del Concejo Municipal, la declaratoria de la elección y las posteriores sustituciones por pérdidas de credenciales de los regidores y síndicos municipales (sentencia número 2430-94); la tramitación del proceso contencioso electoral para conocer de la cancelación o anulación de credenciales de regidores municipales (sentencia número 0034-98); ... y la determinación por parte del Tribunal Supremo de Elecciones de donde realizará la celebración solemne el día de las elecciones, para el conteo inicial de los resultados de las elecciones nacionales (0563-98)".

Las demandas, acciones, recursos y denuncias son sometidos a un trámite preliminar de admisibilidad, conducido por la Presidencia del TSE, en el que se pueden formular prevenciones para que se ajusten a los requerimientos procesales respectivos. Esos escritos iniciales deben consignar el lugar (dentro del perímetro judicial de San José) o el medio (número de fax o dirección de correo electrónico) para recibir notificaciones, las que se practicarán de acuerdo con la Ley de notificaciones judiciales (art. 224 CE) y el “Reglamento de notificaciones a partidos políticos por correo electrónico” (decreto n.º 06-2009 publicado en La Gaceta n.º 117 de 18 de junio de 2009).

Si no fuera del caso rechazar de plano la gestión o trasladarla a la administración electoral por no revestir carácter jurisdiccional, se turna al magistrado que instruirá la causa y someterá al pleno los proyectos de resolución.

El proceso es, por regla general, escrito y desemboca en el dictado de una sentencia que ha de valorar la prueba conforme a las reglas de la sana crítica (art. 114 LOTSE) y fundarse en el ordenamiento electoral, de acuerdo con la jerarquía de sus fuentes (art. 3 CE). Con la excepción dicha, esas sentencias carecen de recurso y de la posibilidad de su revisión judicial ulterior; no obstante, podrá gestionarse su adición o aclaración, dentro del plazo de tres días luego de comunicada la sentencia (art. 223 CE).

Para concluir este apartado, debemos insistir en que la función electoral no es únicamente administrar elecciones y consultas populares, sino que comprende otras facetas o componentes, dentro de los que sobresale impartir justicia electoral. De ello se encargan los magistrados del TSE, como jurisdicción especializada que conoce y resuelve distintos procesos, que podemos distinguir y agrupar del siguiente modo:

- **Recurso de amparo electoral:** sirve para tutelar los derechos fundamentales de naturaleza político-electoral.

- **Contencioso-electoral en sentido estricto:** se refiere a la demanda de nulidad (vinculada con los resultados electorales y la aptitud legal de los candidatos virtualmente electos) y el recurso de apelación electoral (como control de legalidad de cualquier acto de la administración electoral o de agentes externos con atribuciones en la materia).
- **Acción de nulidad de acuerdos partidarios:** también se perfila como un control de legalidad, desplegado en este caso respecto de las actuaciones partidarias relacionadas con los procesos internos de selección de autoridades y de postulación de candidatos a cargos de elección popular.
- **Procesos sancionatorios:** se trata de la resolución de denuncias por beligerancia política de los funcionarios públicos y de la cancelación o anulación de credenciales.

En lo que resta de este texto, abordaremos las principales características de tales procesos jurisdiccionales.

EL RECURSO DE AMPARO ELECTORAL (Arts. 225 a 231 CE)

El recurso de amparo electoral es un mecanismo que tutela los derechos y libertades de carácter político-electoral de los ciudadanos, consagrados en la Constitución y en el derecho internacional de los derechos humanos. Sirve para oponerse a actuaciones u omisiones que los amenacen o lesionen, ya sea que provengan de un partido político o de otros sujetos, públicos o privados, que de hecho o de derecho se encuentren en una posición de poder susceptible de afectar el ejercicio legítimo de esos derechos y libertades. No obstante, no corresponde tramitar por esta vía los reclamos contra las decisiones de la administración electoral inferior, sino por la del recurso de apelación electoral (art. 225 CE), aunque sí sus omisiones (sentencia n.º 536-E1-2014).

Al conocer este recurso, el TSE se coloca como garante de la eficaz y plena participación política de la ciudadanía, recortándose con ello el ámbito de tutela de los derechos fundamentales que, genéricamente, corresponde a la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia (art. 48 constitucional).

El amparo electoral se rige supletoriamente por las reglas de la Ley de la Jurisdicción Constitucional (LJC) relativas al recurso de amparo ordinario (art. 226 CE). Se caracteriza por la sumariedad e informalismo del proceso.

Las personas podrán interponer el recurso de amparo electoral en su favor o en el de un tercero, para cuya recepción y trámite todos los días y horas del año son aptos (art. 231 CE)¹¹. Es decir, aunque el recurso debe necesariamente fundarse en la afectación directa de los derechos fundamentales de una persona identificada, el recurrente podrá accionar en nombre de otro y sin necesidad de ser su representante legal¹²; sin embargo, en este caso, será necesaria la ratificación del interesado, que deberá presentarse dentro del plazo de tres días (art. 227 CE).

El recurso, que no requiere de autenticación, podrá plantearse por cualquier medio escrito (o correo electrónico firmado digitalmente) y basta que exprese el hecho u omisión que lo motivó, el derecho que se considera lesionado o amenazado, el responsable de tal hecho u omisión y las pruebas de cargo (art. 38 LJC).

¹¹ Ver el “Reglamento para la recepción y tramitación de recursos de amparo electorales fuera de la jornada ordinaria y en días inhábiles” (decreto n.º 8-2015, publicado en La Gaceta n.º 44 del 4 de marzo de 2015).

¹² Según lo ha explicado la Sala Constitucional, “... este es un recurso subjetivo, en cuanto sirve para la tutela de derechos fundamentales ... La legitimación, en consecuencia, en la acción de amparo, se mide por el perjuicio o la lesión infringida al accionante, o de la persona a favor de la cual se promovió el recurso, y no a cualquier individuo por el simple interés a la legalidad ...” (resolución n.º 363-91). En los mismos términos se pronunció el TSE: “es preciso ... que el reclamo sea hecho por quien resulte individual y directamente lesionado por el acto o la omisión o la aplicación o, aún por un tercero a favor de aquél” (sentencia n.º 393-E-2000).

Habr  de interponerse dentro de los dos meses posteriores a que inicie la perturbación del derecho que se reclama; plazo que se reduce a tres días hábiles si el recurso se relaciona con la selección interna de los candidatos de los partidos (art. 228 CE). La presentación del recurso no est  condicionada al previo agotamiento de los medios de impugnación que los partidos prevean internamente, pero si el afectado acude a ellos el plazo quedará suspendido hasta que se resuelvan (art. 229)¹³.

La tramitación estará a cargo del presidente del TSE o del magistrado a quien, por turno riguroso, corresponda y se sustanciará de modo privilegiado, para lo cual se pospondrá cualquier asunto de naturaleza diversa. Los plazos son perentorios e improrrogables (art. 39 LJC).

Como regla de principio, su admisión a trámite va aparejada de una protección cautelar consistente en la suspensión automática de los efectos del acto impugnado (art. 230 CE).

Salvo los casos en que proceda resolver interlocutoriamente, admitido el recurso se le pedir  al recurrido un informe sobre los hechos alegados, el cual deberá ser rendido dentro del plazo de uno a tres días, acompa andolo con el expediente o la documentación en que consten los antecedentes del asunto. El informe se entenderá rendido bajo juramento (arts. 43 y 44 LJC) y, si fuera negativo, podrá ordenarse una información, que deberá concluirse en tres días con recepción de las pruebas que sean indispensables y, en su caso, se escuchar  a ambas partes (art. 46 LJC). Antes de dictar sentencia y para mejor resolver, el TSE podrá ordenar la práctica de cualquier otra diligencia probatoria (art. 47 LJC).

Si la sentencia acoge el recurso, ordenará restablecer al agraviado en el goce de su derecho. Si se tratare de una omisión, deberá el recurrido suplirla (dentro del plazo que el TSE fije). Si lo impugnado fuere una actuación material o una amenaza, se ordenará su inmediata cesación, así como evitar

¹³ En caso de que el recurrente acuda directamente al TSE, tácitamente renuncia a la vía interna, en tanto la sentencia del juez electoral –al ser la jurisdicción estatal prevalente– resuelve la controversia en definitiva, cerrándose con ello la posibilidad de establecer o continuar con la discusión en sede partidaria (sentencia n.  2298-E1-2015).

toda nueva violación o amenaza semejante (art. 49 LJC). En cualquiera de los casos anteriores, se condenará en abstracto al responsable al pago de las costas, daños y perjuicios irrogados, a liquidar ante los tribunales contencioso-administrativos o civiles (según la naturaleza del sujeto condenado), por la vía de la ejecución de sentencia (art. 51 LJC).

EL CONTENCIOSO-ELECTORAL EN SENTIDO ESTRICTO

Según lo visto hasta ahora, el modelo de institucionalidad electoral costarricense encarga a los órganos inferiores de la administración electoral las decisiones concretas que impactan los intereses de los actores del proceso electoral. En especial, a las juntas receptoras de votos (que reciben los sufragios, califican su validez y los asignan a las distintas agrupaciones en contienda) y al Registro Electoral (sobre todo al inscribir a los partidos y sus candidaturas), aunque también a otras instancias (así, por ejemplo, compete a las delegaciones cantonales de policía autorizar los locales partidarios, según el artículo 141 CE).

En sentido estricto, se concibe a los procesos contencioso-electorales como mecanismos jurisdiccionales para garantizar la integridad de las elecciones, de modo que las decisiones públicas que se adopten en sus distintas etapas se ajusten a derecho, así como que los candidatos tengan los requisitos estipulados y que su elección esté determinada por los votos requeridos, en aplicación de la fórmula electoral preestablecida y con respeto absoluto a la transparente expresión de la voluntad popular.

Es bajo esta lógica que el ordenamiento electoral contempla dos mecanismos de impugnación específicos: la demanda de nulidad y el recurso de apelación electoral, que de seguido describiremos.

1. La demanda de nulidad (arts. 246 a 252 CE)

La demanda de nulidad sirve de cauce para impugnar la validez de los siguientes actos vinculados con los resultados electorales:

- a) El acto, el acuerdo o la resolución de una junta ilegalmente integrada, ilegalmente reunida o que funcione en lugar u hora diferente de los fijados conforme a esta Ley.
- b) El padrón registro, el acta, el documento, la inscripción, el escrutinio o el cómputo que de modo evidente resultare no ser expresión fiel de la verdad.
- c) La votación y la elección recaídas en una persona que no reúne las condiciones legales necesarias para servir un cargo y las que se hagan contra los mandatos de la Constitución y de este Código.

No obstante lo dicho en el inciso a) anterior, es válida la votación celebrada ante una junta receptora de la cual haya formado parte un miembro que no reúne las condiciones requeridas por la ley ... (art. 246 CE).

La demanda de nulidad, que puede interponer cualquier persona que haya votado (art. 248 CE), debe plantearse ante el TSE dentro de los tres días posteriores al recibo de la documentación que ha de escrutar (cuando se funde en razones conocidas el día de la elección o a raíz del escrutinio preliminar a cargo de las juntas receptoras) o a que el TSE escrute definitivamente una junta en particular (cuando el vicio se halle en ese momento). La demanda debe puntualizar el vicio reclamado, el texto legal que la fundamenta y habrá de acompañarse de la prueba documental respectiva, indicarse el lugar en que se encuentra o, en su caso, el motivo que excuse omitirlo (art. 247 CE).

En cuanto al sistema probatorio se refiere, dos reglas específicas cobran importancia. Primero, que la carga de la prueba recae en el demandante, es decir, que a este le

corresponde demostrar el vicio (art. 250 CE); y, segundo, que el padrón registro hace plena prueba del resultado de una votación, mientras no aparezca contradicho por otro documento de igual valor o no se pruebe que es falso (art. 156 CE). Las certificaciones que se indican en el art. 216.d CE tienen el mismo valor probatorio del padrón registro.

La demanda debe resolverse antes que se haga la declaratoria de elección correspondiente. Después, no podrá el TSE volver a tratar de la validez de la elección ni de la aptitud legal de los electos, a no ser por causas posteriores que los inhabiliten para el ejercicio del cargo (arts. 200 y 252 CE).

2. El recurso de apelación electoral (arts. 240 a 245 CE)

Según lo adelantábamos, la propia Constitución prevé la posibilidad de recurrir ante el TSE las decisiones del Registro Civil y de las juntas electorales (art. 102.4). El CE denomina a este proceso jurisdiccional como recurso de apelación electoral y lo expande como control de legalidad de los actos que, en esta materia, adopte cualquier funcionario o dependencia del organismo electoral con potestades decisorias, las delegaciones cantonales de policía (que autorizan los locales para uso de los partidos) y cualquier persona que colabore en el ejercicio de la función electoral (arts. 141 y 240 CE).

El recurso, al que pueden acudir los partidos (por medio de sus representantes legales) u otras personas con un derecho subjetivo o interés legítimo comprometido con la decisión que se combate (art. 245 CE), debe interponerse dentro de los tres días posteriores a su adopción y ante la instancia que lo dictó, que se pronunciará sobre su admisibilidad (pronunciamiento que, en caso de ser negativo, es susceptible de apelación por inadmisión). Sin embargo, cuando se impugnen decisiones de las juntas electorales, el recurso se interpondrá directamente ante el TSE (art. 241 CE).

La admisión no suspenderá la disposición cuestionada, salvo que el TSE acuerde cautelarmente lo contrario (art. 243 CE). Admitido el recurso, el expediente se trasladará

de inmediato al TSE (art. 242 CE) que, antes de resolver, podrá ordenar, para mejor proveer, la prueba que estime necesaria (art. 244 CE).

En otros capítulos del CE se introducen dos excepciones a estas reglas. En primer término, cuando se trate de apelar las decisiones del Registro Electoral relativas a la previa impugnación de acuerdos de asambleas de partidos en proceso de constitución e inscripción, el plazo para interponer el recurso es de cuarenta y ocho horas (art. 232 CE). En segundo lugar, los fiscales de los partidos (y no solo su representante legal) pueden apelar los acuerdos de las juntas cantonales y el conteo de votos efectuado por las juntas receptoras (art. 35 CE).

LA ACCIÓN DE NULIDAD CONTRA ACUERDOS PARTIDARIOS (Arts. 233 a 239 CE)

La acción de nulidad tiene como fundamento constitucional la regla según la cual la creación de partidos y el ejercicio de su actividad serán libres “dentro del respeto a la Constitución y la ley” (art. 98); esta última debe garantizar que su funcionamiento en general, así como la designación de sus autoridades y candidatos, sean “democráticos y sin discriminación por género” (art. 95.8).

Este proceso jurisdiccional está justamente concebido como un resguardo de la legalidad de los referidos procesos partidarios internos. Los reclamos contra decisiones de los partidos, cuando sean tomadas fuera de ese ámbito específico, no son susceptibles de ser tramitados por esta vía, correspondiendo más bien canalizarlos como quejas a resolver por el Registro Electoral (sentencia 1457-E2-2015).

La acción, que podrá interponer directamente ante el TSE cualquier persona que ostente un derecho subjetivo o interés legítimo involucrado con el respectivo acto o disposición partidaria (art. 234 CE), tiene como requisito de admisibilidad el previo agotamiento de los mecanismos internos de impugnación (art. 235 CE) y que se plantee dentro de los cinco días posteriores a ese agotamiento (art. 237 CE). Además, debe

precisarse la actuación combatida, la forma en que lesiona el derecho o interés del accionante y la relación de esa actuación con los procesos internos de escogencia de autoridades o candidatos (art. 236 CE).

En caso de admitirse a trámite la acción, lo que no conlleva suspensión cautelar de lo cuestionado¹⁴, se dará audiencia por un plazo máximo de tres días al presidente o secretario del comité ejecutivo superior del respectivo partido (art. 238 CE). Contestada la audiencia o vencido el plazo para hacerlo, sin trámite adicional alguno el asunto se sentenciará (art. 239 CE).

LOS PROCESOS SANCIONATORIOS

Los procesos de la justicia electoral que hasta ahora se han analizado tienen, como característica en común, el ser mecanismos de revisión a cargo de los magistrados del TSE (en su condición de jueces electorales) de lo actuado u omitido por la administración electoral inferior, los partidos políticos u otros sujetos.

En cambio, los procesos por **beligerancia política** y de **cancelación o anulación de credenciales** se distinguen por ser de naturaleza sancionatoria, en los que, independientemente de quien denuncia o insta la intervención jurisdiccional, el juez electoral impone un castigo al trasgresor, sea, adopta directamente una decisión que afecta los derechos de un ciudadano en particular.

Esto planteaba el dilema de entender que las sentencias del TSE en este contexto sí resultaban revisables en la órbita judicial (contradiendo el mandato de irrecurribilidad del artículo 103 constitucional) o pasar por alto el artículo 25 de la Convención Americana de Derechos Humanos, a cuyo tenor es necesario prever recursos ágiles y sencillos para que los habitantes de los Estados Parte hagan valer sus derechos fundamentales.

Por otro lado, el TSE era consciente de que, como parte del control de convencionalidad que deben aplicar los órganos

¹⁴ Así entendido por el TSE desde el año 2000, en resoluciones como las n.ºs 1232-E-2000 y 1657-E-2000.

que administran justicia, es necesario armonizar el ordenamiento interno con las normas del derecho internacional de los derechos humanos (entre otros, ver consideraciones de los fallos de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en los casos “Almonacid Arellano y otros vs. Chile” y “Trabajadores cesados del Congreso vs. Perú”).

Una primera respuesta jurisprudencial que intentó superar este dilema fue reconocer, mediante la aplicación analógica del artículo 107 CE, la posibilidad de que las sentencias sancionatorias que dictara el TSE fueran susceptibles del recurso de reconsideración (sentencia n.º 6290-E6-2011). Respuesta insuficiente, puesto que eran los mismos magistrados que sancionaban quienes, posteriormente, conocían del indicado recurso.

La solución definitiva de la cuestión se encontró con la publicación del decreto n.º 5-2016 (el 3 de junio de 2016), por cuyo intermedio se promulgó el “Reglamento de la Sección Especializada del Tribunal Supremo de Elecciones que tramita y resuelve en primera instancia asuntos contenciosos-electorales de carácter sancionatorio” (RSE).

Esta sección especializada está integrada por tres magistrados suplentes, que se renuevan semestralmente (arts. 2 y 3 RSE), cuyas sentencias son impugnables (por intermedio del recurso de reconsideración) ante el pleno propietario (arts. 11 y 14 RSE), con lo cual se mantiene la jurisdicción electoral dentro de los linderos del TSE, pero en procesos articulados en dos instancias.

1. La cancelación o anulación de credenciales de funcionarios de elección popular (arts. 253 a 264 CE)

En su resolución n.º 38-96 (de las 9 horas del 10 de enero de 1996), el TSE hacía ver que la cancelación o anulación de credenciales de funcionarios de elección popular es constitucionalmente inherente a la competencia del TSE¹⁵.

¹⁵ “La naturaleza jurídica de la credencial y el manejo que de ella hace constitucional y legalmente el Tribunal antes y durante su entrega al funcionario electo, pudiendo incluso no hacerlo en los casos expresamente señalados, constituyen elementos indicadores de una competencia implícita

A excepción de los casos de cancelación por renuncia¹⁶ o fallecimiento, el trámite tiene naturaleza jurisdiccional, inicia por denuncia que presente cualquier interesado (art. 254 CE) y, si es declarada con lugar, en la misma sentencia ha de designarse al sustituto (art. 261 CE). Como consecuencia de lo establecido en los ya citados artículos 200 y 252 CE, la denuncia solo es procedente cuando se acrediten motivos sobrevinientes a la declaratoria de elección del funcionario concernido.

La cancelación o anulación de credenciales del presidente de la República, los vicepresidentes y los diputados solo procede por las causales dispuestas en la Constitución (art. 262 CE y sentencia n.º 2010-11352 de la Sala Constitucional). La de los funcionarios municipales de elección popular (alcaldes, intendentes, regidores, síndicos y concejales de distrito), por los motivos previstos en el Código Municipal (arts. 18, 24, 56 y 58) y otras leyes (arts. 7 de la Ley general de concejos municipales de distrito, 38 y 39 de la Ley contra la corrupción y el enriquecimiento ilícito en la función pública, 63 de la Ley sobre la zona marítima terrestre, 73 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República y 26 de la Ley contra el hostigamiento sexual en el empleo y la docencia).

La denuncia, además de precisar la causal, debe indicar las pruebas que la sustentan (art. 255 CE).

Si la denuncia es manifiestamente improcedente, se rechazará de plano (art. 256 CE). De resultar admisible, el

para cancelarla con posterioridad, cuando su titular viole las prohibiciones establecidas en la propia Constitución bajo pena de perderla ... Por estas razones, no deben ser extraños al derecho electoral los hechos posteriores al sufragio atribuidos a un diputado o a otro funcionario de elección popular y que la propia Constitución sancione con la pérdida de su credencial”.

¹⁶ En armonía con el respectivo precepto constitucional (121.8) y tratándose del presidente de la República, los vicepresidentes y los diputados, la cancelación de sus credenciales por parte del TSE debe ser posterior a que la Asamblea Legislativa conozca de la renuncia (art. 264 CE). En el caso de los funcionarios municipales de elección popular, el respectivo concejo municipal debe conocer previamente su renuncia (257 CE).

asunto debe someterse a una etapa previa que se desarrollará de acuerdo con el procedimiento administrativo ordinario de la Ley General de la Administración Pública (art. 253 CE); etapa de la cual se prescinde si la denuncia es por ausencias del servidor municipal (en los términos previstos por el Código Municipal) y este, previa audiencia, no manifiesta oposición (art. 258 CE).

Corresponde instruir ese procedimiento administrativo a la Inspección Electoral del TSE, salvo: a) que se alegue falta grave con violación de las normas del sistema de control y fiscalización superior de la hacienda pública, en donde la instrucción se encarga a la Contraloría General de la República (art. 259 CE), o b) que la denuncia alegue la existencia de hechos de acoso sexual o la violación del deber de probidad, circunstancia que obliga a instaurar el procedimiento referido a lo interno de la municipalidad correspondiente¹⁷.

Concluida esa etapa preliminar, el magistrado instructor de la Sección Especializada dará, por un plazo de diez días, audiencia a la persona investigada para que pueda referirse, en defensa de sus derechos, a las conclusiones y recomendaciones del órgano instructor; audiencia que resulta innecesaria cuando proceda el rechazo de la denuncia, por llegarse en ese momento a la conclusión de que es manifiestamente improcedente o infundada. Fuera de este supuesto, la omisión de audiencia provocará la nulidad de la sentencia adversa al investigado (art. 8 RSE).

Contra la sentencia que dicte la Sección Especializada cabe recurso de reconsideración, a interponer ante ella dentro del plazo de ocho días. La Sección se pronunciará sobre la admisibilidad del recurso y, si lo rechaza, podrá apelarse por inadmisión. De admitir la reconsideración, la elevará a

¹⁷ Esto último se debe, en el primer supuesto, a que así lo estipula la Ley contra el hostigamiento sexual en el empleo y la docencia. En el segundo supuesto, a que la conducta se sanciona con una gradación de penas y solo la más severa (cancelación de credenciales) compete imponerla al TSE; motivo por el cual, únicamente si el consejo municipal, luego de instruido el procedimiento, descarta las sanciones menores, debe recomendar al TSE la remoción del servidor culpable (sentencia n.º 4569-M-2013).

conocimiento del pleno propietario de magistrados electorales, que resolverá luego de una revisión amplia y detallada de la cuestión (arts. 11 a 14 RSE).

Es posición del TSE, no exenta de polémica¹⁸, que la sentencia en firme zanja definitivamente el litigio dado que la Constitución, en su artículo 42, prohíbe reabrir juicios fallados con autoridad de cosa juzgada material. Sin embargo, ha precisado que, en este ámbito y a la luz de ese mismo precepto, es posible volver a discutir la cuestión cuando proceda el recurso extraordinario de revisión, que se tramitará aplicando supletoriamente las disposiciones correspondientes del Código Procesal Civil (sentencia n.º 7799-M-2012). El recurso de revisión se conoce en sede electoral, sea, preservando el principio de exclusividad y plena independencia de la jurisdicción electoral respecto del Poder Judicial.

Aclaración final ha de hacerse respecto de la cancelación o anulación de las credenciales del presidente, vicepresidentes de la República y diputados, como también de la tramitación de denuncias por los hechos contemplados en el artículo 63 de la Ley sobre la zona marítimo terrestre.

En cuanto a lo primero se refiere, debe recordarse que, en su resolución n.º 38-96, citada anteriormente, el TSE hacía ver que la cancelación o anulación de credenciales de los miembros de los Supremos Poderes requiere, imprescindiblemente, del previo desafuero legislativo¹⁹. Ese criterio fue implícitamente

¹⁸ Resoluciones relativamente recientes de la Sala Constitucional (n.º 2014-17833) y de la Sala Primera (n.º 000800-C-S1-2014) de la Corte Suprema de Justicia han cuestionado el carácter jurisdiccional de los procesos de cancelación o anulación de credenciales y, por tanto, la naturaleza de sentencia de las resoluciones con que se deciden, con la consecuencia de tornarlas revisables en un ulterior juicio contencioso administrativo. Criterio no compartido por el TSE, para el que un juicio de ese tipo cabría en orden a fijar responsabilidades por lo previamente resuelto, pero sin posibilidad de revertir la decisión electoral propiamente dicha.

¹⁹ “La inmunidad acordada al diputado desde que es “declarado electo” cuando se trata de un delito, conjuntamente con la facultad de la Asamblea para decidir si procede o no el desafuero, es una protección y una condición de procedibilidad que, inclusive por mayoría de razón, deben mantenerse y observarse cuando la sanción es la pérdida de la credencial.

recogido en el artículo 262 CE. Según este, cuando se inste la cancelación o anulación de credenciales de este tipo y no sea del caso rechazar de plano la gestión, el TSE (luego de conocer la investigación preliminar de los hechos denunciados realizada por uno de sus magistrados) ordenará su archivo (por improcedente) o, en su defecto, el traslado del expediente a la Asamblea Legislativa para que decida sobre el levantamiento de la inmunidad. Levantada la inmunidad o renunciada por su titular, el TSE deberá pronunciarse sobre el fondo.

En lo que respecta a las denuncias fundadas en el artículo 63 de la Ley sobre la zona marítimo terrestre²⁰, tan pronto se interpongan, el TSE debe comunicarlas a la Procuraduría General de la República, a fin de que esta investigue preliminarmente el asunto y ejerza eventualmente la acción penal. El Tribunal resolverá cuando los tribunales penales dicten el respectivo pronunciamiento, teniendo como parte del proceso a la Procuraduría (art. 260 CE).

2. Las denuncias por beligerancia política de los funcionarios públicos (arts. 265 a 270 CE)

Según el artículo 285 CE, las autoridades competentes para conocer y sancionar los delitos electorales serán los tribunales

Si el constituyente creyó necesario esa protección y ese procedimiento, aún tratándose de delito, no hay razón suficiente para negarlos cuando los hechos pueden dar lugar a la pérdida de la credencial. Esta, cuya gravedad es innegable, siempre será menor que la de un delito y, sin embargo, con respecto a este último, la Asamblea tiene la facultad constitucional para impedir incluso que se realice el procedimiento penal respectivo”.

²⁰ “El funcionario o empleado que otorgare concesiones o permisos de ocupación o de desarrollo o aprobare planos, contra las disposiciones de esta ley o leyes conexas, o impidiere o hiciere nugatoria la orden de suspensión o demolición, legalmente decretadas o dispuestas, de una obra o instalación, o la sanción de algún infractor a las normas de esta ley y sus reglamentos, será reprimido con prisión de tres meses a dos años si no se tratare de delito más grave. Además será despedido de su empleo sin responsabilidad patronal. Si el funcionario fuere de elección popular, procederá a la pérdida de su credencial a juicio del Tribunal Supremo de Elecciones, previa información que éste dispondrá levantar”.

penales ordinarios. No obstante, de acuerdo con el artículo 102.5 de la Constitución Política, a la jurisdicción electoral le compete el juzgamiento de las denuncias de beligerancia política²¹, ya sea por parcialidad política de los funcionarios públicos (usar su cargo para beneficiar a un partido político) o cuando sean responsables de formas de participación política que les estén prohibidas, en los términos del artículo 146 CE²².

La denuncia, que habrá de reunir los requisitos del artículo 267 CE²³, podrá interponerla cualquier persona física que tenga conocimiento de los hechos constitutivos de la beligerancia política (art. 266 CE).

²¹ Para ampliar sobre el tema de beligerancia política, se remite al lector al cuaderno n.º 1 de la serie Para entender.

²² Como regla genérica estipula: “Prohíbese a los empleados públicos dedicarse a trabajos o discusiones de carácter político-electoral, durante las horas laborales y usar su cargo para beneficiar a un partido político”. Sin embargo, “Quienes ejerzan la Presidencia o las Vicepresidencias de la República, los ministros(as) y viceministros(as), y los miembros activos o las miembros activas del servicio exterior, el contralor o la contralora y subcontralor o subcontralora generales de la República, el (la) defensor(a) y el (la) defensor(a) adjunto(a) de los habitantes, el (la) procurador(a) general y el (la) procurador(a) general adjunto(a), quienes ejerzan la presidencia ejecutiva, o sean miembros(as) de las juntas directivas, directores ejecutivos, gerentes y subgerentes de las instituciones autónomas y todo ente público estatal, los(as) oficiales mayores de los ministerios, los(as) miembros (as) de la autoridad de policía, los(as) agentes del Organismo de Investigación Judicial (OIJ), los magistrados(as) y toda persona empleada del TSE, los magistrados y funcionarios(as) del Poder Judicial que administren justicia, y quienes tengan prohibición en virtud de otras leyes, no podrán participar en las actividades de los partidos políticos, asistir a clubes ni reuniones de carácter político, utilizar la autoridad o influencia de sus cargos en beneficio de los partidos políticos, colocar divisas en sus viviendas o vehículos, ni hacer ostentación partidista de cualquier otro género”. Los funcionarios enlistados “únicamente podrán ejercer el derecho a emitir su voto el día de las elecciones en la forma y las condiciones establecidas en este Código”.

²³ “La denuncia deberá presentarse por escrito, personalmente o debidamente autenticada por abogado, salvo las autoridades públicas y los personeros de los partidos políticos, a quienes, en caso de que no presenten la denuncia personalmente, no se les exigirá la autenticación de sus firmas.

Se le dará el mismo trámite dispuesto para la cancelación o anulación de credenciales, salvo que esté expresamente prevista la posibilidad de ordenarle a la Inspección Electoral una investigación administrativa preliminar, a fin de determinar la pertinencia de abrir el procedimiento administrativo (art. 269 CE).

De acuerdo con el mismo artículo 102.5 de la Constitución, la declaratoria de culpabilidad que pronuncie el Tribunal “será causa obligatoria de destitución e incapacitará al culpable para ejercer cargos públicos por un período no menor de dos años, sin perjuicio de las responsabilidades penales que pudiera exigírsele”. El artículo 146 CE aclara que el límite máximo de la inhabilitación prevista constitucionalmente es de cuatro años.

Finalmente, corresponde apuntar que la inmunidad también juega frente a las denuncias por beligerancia política. El mismo precepto constitucional citado lo deja claro: “... si la investigación practicada contiene cargos contra el Presidente de la República, Ministros de Gobierno, Ministros Diplomáticos, Contralor y Subcontralor Generales de la República, o Magistrados de la Corte Suprema de Justicia, el Tribunal se concretará a dar cuenta a la Asamblea Legislativa del resultado de la investigación”. Al igual que en materia de cancelación o anulación de credenciales, levantada la inmunidad o renunciada por su titular, el TSE deberá pronunciarse sobre el fondo de la cuestión (art. 270 CE).

La denuncia contendrá lo siguiente: a) El nombre y las calidades del denunciante. b) Una relación clara, precisa y circunstanciada del hecho o los hechos que sustentan la denuncia; se indicará el lugar, el día y la hora en que ocurrieron. c) El nombre de la persona o las personas a quienes se atribuyen los hechos, el cargo que ejerce y el lugar en que pueden ser notificadas, este último si lo conoce. d) Los nombres de los testigos, si los hay, así como sus respectivos domicilios, si el denunciante los conoce. e) Las demás circunstancias que sirvan para comprobar los hechos y apreciar su naturaleza. f) Los documentos o cualquier otro medio de prueba que se estimen convenientes para el esclarecimiento de lo sucedido. Si el solicitante no tiene a su disposición los documentos conducentes, indicará la oficina pública o el lugar en que se encuentran. g) El lugar o el medio para recibir notificaciones. h) La fecha y la firma.

VALORACIÓN FINAL

La justicia electoral se reinventó y ensanchó como fruto de la jurisprudencia electoral y de los reglamentos dictados por el TSE a principios de este siglo; las reglas resultantes posteriormente se consagraron en el Código Electoral de 2009. Esto permitió una sustancial consolidación del TSE como juez electoral, dar mejor protección al derecho fundamental de participación política de los ciudadanos y ofrecer garantías eficaces para que los procesos electorales y la vida interna de los partidos políticos se desarrollen bajo estándares democráticos y conforme a la legalidad vigente.

También ha provocado un aumento sustantivo en el circulante de los expedientes propios de lo contencioso-electoral, cuyas dimensiones podrán apreciarse en la tabla 1, que refleja las sentencias dictadas durante el año 2017.

Tabla 1

Resoluciones emitidas en asuntos electorales, 2017²⁴

Asuntos contencioso-electorales	Cantidad
Recurso de amparo electoral	186
Apelación electoral	39
Acción de nulidad	33
Cancelación de credenciales municipales	143
Cancelación de credenciales a miembros de supremos poderes	4
Beligerancia política	19
Otros asuntos electorales	16
TOTAL	440

²⁴ Tribunal Supremo de Elecciones (2018), p. 20.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS**

- Arias Ramírez, B. (2011). ¡La competencia electoral de la Sala Constitucional de Costa Rica! *Revista de Derecho Electoral*, 11, 1-36.
- Arias Ramírez, B. (2011). Límites de competencia entre el TSE y la Sala Constitucional. *Revista de Derecho Electoral*, 12, 1-13.
- Bolaños Bolaños, L. A. (2013). El Registro Civil costarricense a 125 años de su nacimiento. *Revista de Derecho Electoral*, 15, 27-43.
- Bou Valverde, Z. y Guzmán Herrera, J. J. (2010). Justicia electoral en el nuevo código. *Revista de Derecho Electoral*, 9, 1-31.
- Bou Valverde, Z. (2010). Sistema electoral costarricense, seis décadas de probada efectividad. *Revista de Derecho Electoral*, 9, 1-19.
- Brenes Villalobos, L. D. y Rivera Sánchez, J. L. (2006). Recurso de amparo electoral. *Revista de Derecho Electoral*, 1, 1-24.
- Cambronero Torres, A. (2016). El juez electoral y las elecciones municipales de 2016. *Revista de Derecho Electoral*, 22, 190-214.
- Cambronero Torres, A. (2016). Restringir la participación política de altos funcionarios públicos: ¿Sí o no? Pues depende... del camino. *Revista de Derecho Electoral*, 21, 72-100.

** Los temas vistos en estas páginas han sido abordados con mayor profundidad en distintos artículos de la Revista de Derecho Electoral, que es una publicación semestral especializada del TSE, se aloja en su sitio web (<http://www.tse.go.cr/revista/revista.htm>) y puede ser consultada gratuitamente por cualquier interesado. En esta lista aparece una selección de los artículos más relevantes.

- Cambronero Torres, A. (2012). Marco jurídico que regula la beligerancia y participación política prohibida del Presidente de la República de Costa Rica. *Revista de Derecho Electoral*, 13, 78-146.
- Esquivel Faerron, M. A. y Picado León, H. (2010). Reforma al Código Electoral: cambios en las funciones y estructura del TSE. *Revista de Derecho Electoral*, 9, 1-27.
- Fallas Martínez, A. (2016). El régimen sancionatorio y la irrecurribilidad electoral. ¿Se violenta el principio de la doble instancia consagrado en los cardinales 8 y 25 la Convención Americana de Derechos Humanos? *Revista de Derecho Electoral*, 22, 66-78.
- Fernández Argüello, H. (2017). Justicia electoral y revocación de mandato de alcaldes e intendentes en Costa Rica. *Revista de Derecho Electoral*, 24, 105-128.
- Jurado Fernández, J. (2011). Delimitación de competencias entre la Sala Constitucional y el Tribunal Supremo de Elecciones. *Revista de Derecho Electoral*, 11, 1-29.
- Mora Chinchilla, C. (2010). La creación del Tribunal Supremo de Elecciones de Costa Rica en 1949: sus antecedentes y significado en la institucionalidad nacional. *Revista de Derecho Electoral*, 9, 1-52.
- Mora Mora, L. P. (2011). Límites de las competencias entre la Sala Constitucional y el Tribunal Supremo de Elecciones. *Revista de Derecho Electoral*, 12, 1-12.
- Orozco Solano, V. y Patiño Cruz, S. (2008). La desaplicación de normas estatutarias por parte del Tribunal Supremo de Elecciones. *Revista de Derecho Electoral*, 5, 1-23.
- Picado León, H. (2012). Diseño del Instituto de Formación y Estudios en Democracia. *Revista de Derecho Electoral*, 14, 168-189.

- Robles Leal, A. (2009). Un criterio propuesto para distinguir las competencias de control de la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia y del Tribunal Supremo de Elecciones en el caso de las normas sometidas a referéndum en Costa Rica. *Revista de Derecho Electoral*, 8, 1-27.
- Ruiz Valerio, J. F. (2017). Los desafíos de la consolidación electoral: El caso del Tribunal Supremo de Elecciones. *Revista de Derecho Electoral*, 23, 105-132.
- Sánchez Campos, F. (2007). La creación del Instituto de Formación y Estudios en Democracia y la importancia de la capacitación política. *Revista de Derecho Electoral*, 3, 1-14.
- Sobrado González, L. A. (2008). Educación cívico-democrática y su abordaje a través del IFED. *Revista de Derecho Electoral*, 5, 1-11.
- Sobrado González, L. A. (2008) Los organismos electorales: autonomía, formación electoral y democracia. *Revista de Derecho Electoral*, 6, 1-20.
- Sobrado González, L. A. (2009). La jurisprudencia electoral como factor de profundización democrática en América Latina. *Revista de Derecho Electoral*. 7, 1-41.
- Sobrado González, L. A. (2010). Nuevos desafíos de la justicia electoral: la expansión de los derechos políticos y la promoción de la democracia interna de los partidos políticos. *Revista de Derecho Electoral*, 10, 1-15.
- Sobrado González, L. A. (2010). El régimen electoral en la Constitución de 1949. *Revista de Derecho Electoral*, 9, 1-29.

Sobrado González, L. A. (2011). El deslinde competencial entre el Tribunal Supremo de Elecciones y la Sala Constitucional. *Revista de Derecho Electoral* 12, 1-14.

Tribunal Supremo de Elecciones de Costa Rica (2018). *Informe de labores 2017*. Recuperado de http://www.tse.go.cr/pdf/informes_labores/informe2017.pdf