

JUSTICIA ELECTORAL EN EL NUEVO CÓDIGO

Zetty Bou Valverde *
José Joaquín Guzmán Herrera **

Nota del Consejo Editorial

Recepción: 30 de noviembre de 2009.

Revisión, corrección y aprobación: 8 de enero de 2010.

Resumen: Analiza cada uno de los procesos que el Código Electoral publicado el 2 de setiembre de 2009, le atribuye a la jurisdicción electoral: recurso de amparo electoral, impugnación de acuerdos de asambleas de partidos políticos en proceso de constitución e inscripción, acción de nulidad de acuerdos partidarios, recurso de apelación electoral, demanda de nulidad relativa a resultados electorales, cancelación o anulación de credenciales, tanto de funcionarios municipales de elección popular, como de miembros de los Supremos Poderes y denuncia por parcialidad o beligerancia política.

Palabras claves: Jurisdicción electoral / Justicia electoral / Amparo electoral / Nulidad electoral / Cancelación de credenciales / Acción de nulidad.

Abstract: This paper analyzes each of the judicial proceedings that can be filed before the electoral jurisdiction under the Electoral Code, published on September 2nd, 2009: writ of electoral amparo, objections of accords of political parties' in the process of constitution and registration, action for annulment of partisan accords, remedy of electoral appeal, action for annulment of electoral results, cancellation or annulment of credentials of both popularly elected municipal officials and members of the Supreme Powers and accusation of political bias or belligerence.

Key words: Electoral Jurisdiction/ Electoral Justice / Writ of Electoral Amparo / Electoral Nullity / Cancellation of Credentials / Action for annulment.

* Master en Derecho Público de la Universidad de Costa Rica. Graduada del Programa Ejecutivo INCAE-Georgetown University "Aspectos Legales de los Negocios Internacionales". Experta en medios alternos de resolución de controversias. Ha ejercido como Abogada y Notario Público en oficina propia y como Abogada y Notario Externa de bancos estatales y otras instituciones. Asesora legal de entidades públicas y privadas. Arbitro de Derecho y Conciliadora, autorizada para ambas funciones por el Ministerio de Justicia y Gracia. Profesora Universitaria. Curadora de la Corte Suprema de Justicia de Costa Rica. Magistrada Suplente del Tribunal Supremo de Elecciones desde diciembre de 2004 y Magistrada Propietaria en ejercicio. Ha participado como observadora internacional en varios procesos electorales de Latinoamérica y como expositora o panelista en seminarios locales e internacionales.

* Letrado del Tribunal Supremo de Elecciones. Licenciado en Derecho por la Universidad de San José. Bachiller en Ciencias Política por la Universidad de Costa Rica.

I. Introducción: La Justicia Electoral en Costa Rica

En el mundo coexisten diferentes sistemas de justicia electoral, determinados por la evolución de cada región y país, los reclamos sociales y acuerdos de las fuerzas políticas en un momento histórico dado. No obstante, se evidencia una marcada tendencia hacia la *judicialización* (entendida como “despolitización”, según interpretación acuñada por Héctor Fix Zamudio) de los procedimientos contencioso-electorales, independientemente de la ubicación del órgano encargado de tramitarlos. Se busca cumplir con la exigencia de contar con recursos efectivos ante jueces o tribunales competentes que brinden las debidas garantías, tanto orgánicas (autonomía funcional y financiera, eficiencia, independencia e imparcialidad, idoneidad, responsabilidad) como procesales (acceso efectivo a la justicia, tutela judicial efectiva, debido proceso).

El “sistema latinoamericano”, se caracteriza, además, por tener tribunales electorales especializados de naturaleza administrativa o jurisdiccional, y en algunos casos, como ocurre en nuestro país, un órgano constitucional, con rango de poder de la república¹,

En Costa Rica la jurisdicción electoral² es ejercida de manera exclusiva

¹ Artículo 9, Constitución Política. “El Gobierno de la República es popular, representativo, participativo, alternativo y responsable. Lo ejercen el Pueblo y tres Poderes distintos e independientes entre sí. El Legislativo, el Ejecutivo y el Judicial. / Ninguno de los Poderes puede delegar el ejercicio de funciones que le son propias. / Un Tribunal Supremo de Elecciones, con el rango e independencia de los Poderes del Estado, tiene a su cargo en forma exclusiva e independiente la organización, dirección y vigilancia de los actos relativos al sufragio, así como las demás funciones que le atribuyen esta Constitución y las leyes”.

² En ejercicio de la potestad derivada de la soberanía del Estado de aplicar el Derecho al caso concreto para resolver la controversia de manera definitiva, el TSE, como juez de la mayor jerarquía, “dice o declara el derecho” de manera exclusiva y excluyente en el ámbito electoral.

y excluyente por el Tribunal Supremo de Elecciones, en lo sucesivo TSE, (219) ³ de acuerdo con los principios⁴ y con base en las fuentes del ordenamiento jurídico enunciados en el Código Electoral, en lo sucesivo CE ⁵ (219 y 222).

Dentro del contencioso electoral (entendido como conjunto de controles o impugnaciones estrictamente jurisdiccionales⁶ frente a actos y procedimientos electorales) el TSE conoce y resuelve todos los conflictos, salvo las acciones de inconstitucionalidad y los recursos de *habeas corpus* que son conocidos por la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, y los delitos electorales, los que se mantienen dentro del ámbito de competencia de los tribunales penales ordinarios.

La jurisprudencia del TSE en materia electoral es vinculante *erga omnes*, salvo para sí mismo (221), de manera tal que puede variar en el tiempo, por una nueva integración o un enfoque diverso del tema. Sus resoluciones tienen fuerza de cosa juzgada material, dado que no pueden ser revisadas por ninguna otra instancia. Podrán ser aclaradas o adicionadas, cuando así lo soliciten las partes en el plazo establecido de tres días y de oficio, en cualquier momento, aún en etapa de ejecución del fallo, cuando así

³ En lo sucesivo, el número de artículo del Código Electoral pertinente al texto que se desarrolla se indica entre paréntesis.

⁴ En materia electoral, a falta de disposición expresa, se estará a los principios generales del Derecho (art 1 Código Electoral –CE–); Principios de participación política por género –paridad y alternancia– (art 2 CE); adicionalmente los principios pro participación, democrático, soberanía popular, pro libertad, no falseamiento de la voluntad popular, conservación del acto electoral, preclusión y calendarización, economía electoral (así como seguridad jurídica, interdicción de la arbitrariedad y equidad, referidos al campo electoral), según la jurisprudencia del TSE.

⁵ La Constitución Política; los tratados internacionales vigentes en Costa Rica; las leyes electorales; los reglamentos, las directrices y las circulares emitidos por el TSE; los estatutos de los partidos políticos debidamente inscritos; las demás disposiciones subordinadas a los reglamentos y los estatutos partidarios. Las normas no escritas, como la jurisprudencia electoral, los principios del derecho electoral y la costumbre, tendrán el rango de la norma que interpretan, integran o delimitan (art 3 CE).

⁶ El TSE aplica el derecho al caso concreto para resolver una controversia con base en los principios y fuentes del Ordenamiento Jurídico Electoral (art 222 CE)

lo amerite la adecuada ejecución de lo resuelto. (223) ⁷

El nuevo código atribuye a la jurisdicción electoral el conocimiento (220) de siete procesos, a saber:

- a)** El recurso de amparo electoral.
- b)** La impugnación de acuerdos de asambleas de partidos políticos en proceso de constitución e inscripción.
- c)** La acción de nulidad de acuerdos partidarios.
- d)** El recurso de apelación electoral.
- e)** La demanda de nulidad relativa a resultados electorales.
- f)** La cancelación o anulación de credenciales
 - i. Funcionarios municipales de elección popular
 - ii. Miembros de los Supremos Poderes.
- g)** La denuncia por parcialidad o beligerancia política.

Algunos de ellos, como el recurso de amparo y el de apelación electoral, pueden ser presentados en época electoral y no electoral, al igual que las denuncias por parcialidad o beligerancia política. Otros, como la impugnación de acuerdos de asambleas de partidos políticos en proceso de constitución e inscripción, solamente en esa etapa de la vida partidaria. La acción de nulidad se puede interponer durante los procesos de postulación de candidatos de elección popular o selección de autoridades internas. La demanda de nulidad relativa a resultados electorales, únicamente durante la jornada electoral propiamente tal -fase del proceso de sufragio- y escrutinio.

⁷ De conformidad con el artículo 103 de la Constitución Política "Las resoluciones del Tribunal Supremo de Elecciones no tienen recurso, salvo la acción por prevaricato."

La cancelación o anulación de credenciales, luego de la entrega de éstas a los funcionarios electos popularmente.

Desde otra perspectiva, algunos de los recursos proceden únicamente contra actos de los órganos partidarios (acción de nulidad contra acuerdos partidarios, impugnación de acuerdos de asambleas de partidos en etapa de constitución e inscripción), contra actos de los órganos que intervienen en el proceso electoral (recurso de apelación electoral, demanda de nulidad relativa a resultados electorales), contra funcionarios públicos en ejercicio de un cargo (beligerancia, cancelación de credenciales), contra órganos partidarios, funcionarios o particulares (amparo electoral).

Por su incidencia en la validez de los resultados electorales, se pueden clasificar en aquellos que la tienen (recurso de apelación electoral, demanda de nulidad de resultados electorales, durante procesos electorales nacionales y municipales, impugnación de acuerdos de asambleas de partidos en formación, y acción de nulidad de acuerdos partidarios, dentro de los procesos eleccionarios intrapartidarios) y los que no la tienen (amparo, beligerancia, cancelación o anulación de credenciales).

Hechas las anteriores disgregaciones, nos referiremos de seguido a cada uno de los procedimientos que conforman nuestro sistema de justicia electoral.

II.- Institutos de jurisdicción electoral

A. Recurso de Amparo Electoral⁸

Este recurso, que se define *per sé* como derecho fundamental, a su vez se concibe como un mecanismo procesal para garantizar la tutela efectiva de los derechos y las libertades de carácter político-electoral (derechos humanos fundamentales consagrados en la Constitución, los Instrumentos Internacionales y las leyes), frente a partidos políticos y otros sujetos públicos o privados, que de hecho o de derecho, se encuentren en una posición de poder idónea para afectar su ejercicio legítimo. No es un amparo de legalidad.

Procede contra toda acción, omisión o simple actuación material, sea ésta arbitraria o fundada en normas erróneamente interpretadas o indebidamente aplicadas, que viole o amenace violar cualesquiera de los derechos y libertades tutelados,⁹

En cuanto a legitimación activa se refiere, podrá ser interpuesto por la persona directamente afectada o por un tercero a favor de ésta, siempre y cuando identifique al beneficiario de su gestión y suministre la dirección donde pueda ser notificado. En este último supuesto será necesaria la ratificación del afectado en los siguientes tres días hábiles, caso contrario se

⁸ Este recurso fue creado jurisprudencialmente por el TSE mediante resolución TSE No 303-E-2000, y desarrollado en ulteriores resoluciones, y fue incorporado al nuevo Código Electoral, vigente a partir del 2 de setiembre del 2009

⁹ Los reclamos contra las decisiones de los organismos electorales inferiores no se tramitarán por esta vía, sino por la del recurso de apelación electoral (art 225 CE)

procederá al archivo de la gestión. (227)

Como regla general, el recurso deberá ser interpuesto dentro de los dos meses siguientes a la fecha en la que inicie la perturbación del derecho. Sin embargo, cuando el afectado sea un aspirante a un puesto de elección popular y la afectación se suscite dentro del período de escogencia de que se trate, el recurso deberá plantearse necesariamente dentro de los tres días hábiles siguientes a la notificación del acto lesivo o a la celebración de la asamblea en que se produjo la supuesta afectación. (228). Estos plazos de caducidad (y no de prescripción como erróneamente consigna el código) tan cortos, se justifican por el ajustado calendario electoral que debe cumplirse y la aplicación del principio de preclusión y calendarización que rige en la materia.¹⁰

El recurso es de acceso directo, de modo tal que, para su interposición no resulta necesario agotar los mecanismos de impugnación previstos en el estatuto o reglamentos del respectivo partido político. En el evento que el afectado opte por ejercitar los recursos intrapartidarios, el código señala que se suspenderá el plazo de "prescripción" (229).¹¹

En materia de amparo la regla es que la admisión del recurso suspende de pleno derecho de los efectos de los actos impugnados. No se suspenden las normas cuestionadas, pero sí la aplicación de éstas al recurrente, así como la de los actos concretos impugnados.

¹⁰ Al respecto pueden verse las resoluciones 0080-E-2002, 1878-E-2004, 0129-E-2006, en la página www.tse.go.cr

¹¹ El código utiliza incorrectamente la palabra "prescripción" en lugar de "caducidad" en el texto del artículo de cita.

En casos de excepcional gravedad (cuando la suspensión cause o amenace causar daños o perjuicios ciertos e inminentes, mayores que los que la ejecución causaría al agraviado, reza el código), el TSE podrá disponer la ejecución, a solicitud de parte o de oficio, estableciendo las cautelas o garantías adecuadas para proteger los derechos o las libertades reclamados y no hacer nugatorio el efecto de una eventual resolución de fondo favorable. (230)

De igual modo, el presidente del Tribunal o el magistrado instructor, podrán adoptar las medidas de conservación o seguridad que estimen adecuadas a las circunstancias del caso, para prevenir riesgos materiales u otros daños como consecuencia de los hechos investigados.

El Tribunal, mediante resolución debidamente fundamentada, podrá levantar, en cualquier momento, la autorización de ejecución o las medidas cautelares dispuestas. (230)

Los recursos de amparo electoral se pueden presentar fuera de las horas y días hábiles, quedando a cargo del Tribunal la reglamentación del protocolo correspondiente. (231)

Al trámite del recurso de amparo electoral serán aplicables las disposiciones contenidas en el título III de la Ley de la Jurisdicción Constitucional¹² para el recurso de amparo, en lo que no resulte incompatible con la regulación específica del código. De conformidad con lo anterior, el

¹² Ley No. 7135 de 11 de octubre de 1989

escrito de interposición expresará el hecho o la omisión, el derecho violado o amenazado, el nombre del recurrido y las pruebas pertinentes. Si se admite para estudio, se dará traslado al recurrido y se le requerirá para que rinda un informe bajo la fe de juramento, en el plazo que se le confiera (1-3 días).¹³ Si no contesta se tendrán por ciertos los hechos.

Si el acto impugnado es positivo, la sentencia tendrá por objeto restituir o garantizar al agraviado en el pleno goce de su derecho, y cuando resultare posible, regresar las cosas al estado que tenían antes de la violación. Si se recurre de la denegación de un acto o una omisión, se ordenará al demandado realizar la conducta en un plazo perentorio. Si fuese interpuesto contra una mera conducta o actuación material, o una amenaza, se ordenará proceder a la inmediata cesación y evitar toda nueva violación o amenaza, perturbación o restricción. La sentencia establecerá los demás efectos para el caso concreto y además contendrá una condenatoria genérica en daños y perjuicios. El Tribunal podrá dimensionar los efectos de la sentencia para adaptarla a los requerimientos

B. Impugnación de acuerdos de asambleas de partidos políticos en proceso de constitución o inscripción

Se trata, con algunas modificaciones, del procedimiento recursivo que regulaba el artículo 64 del anterior Código Electoral.

Como lo señala el Dr. Luis Antonio Sobrado González:

¹³ En caso de que alguno de los representantes del partido accionado sea el recurrente, para la contestación de la audiencia deberá sustituirlo su suplente. (226)

"Corresponde al TSE "Vigilar, conforme al ordenamiento jurídico y los estatutos respectivos, los procesos internos de los partidos políticos para la designación de candidatos a puestos de elección popular" (art. 19.h del Código Electoral), así como los relativos a la escogencia de sus autoridades internas (art. 95.8 de la Constitución); vigilancia que persigue garantizar la regla constitucional que obliga a que el ejercicio de la actividad partidaria se haga con apego a la Constitución y la ley, debiendo ser democráticos su estructura interna y funcionamiento (art. 98 de la Constitución).

Una de las vías para concretar esa vigilancia es el mecanismo recursivo previsto en el numeral 64 in fine del Código Electoral, que autoriza a impugnar la validez de los acuerdos adoptados por las distintas asambleas partidarias, lo que corresponde resolver al comité ejecutivo superior de la respectiva organización. Lo resuelto por esa autoridad partidaria, puede ser apelado ante la Dirección General del Registro Civil; y, contra su decisión, podrá recurrirse ante el TSE. El plazo para impugnar ante esas sucesivas instancias es de cuarenta y ocho horas, las cuales dispondrán de tres días para resolver.

Conforme se aprecia, en este caso se rompe el principio de la uniinstancialidad de los mecanismos propios de la justicia electoral costarricense."¹⁴

Actualmente este instituto está contenido en el numeral 232 del Código Electoral, con dos innovaciones: a) se utiliza solamente para impugnar los acuerdos de las asambleas de los partidos políticos en proceso de constitución e inscripción; b) superada la etapa de impugnación ante el Comité Ejecutivo Provisional se apela ante la Dirección General del Registro Electoral y de Financiamiento de Partidos Políticos, de reciente creación legal, por lo que la atribución de resolver estas controversias le fue

¹⁴ SOBRADO (Luis Antonio). "La Justicia Electoral en Costa Rica". San José, C.R.: Investigaciones Jurídicas S.A., 2005, págs. 40-41.

suprimida a la Dirección General del Registro Civil.

Propiamente sobre el procedimiento, cabe señalar que cualquier integrante de la asamblea puede formular su impugnación ante el Comité Ejecutivo Provisional dentro de los tres días siguientes a la notificación del acuerdo. Lo que resuelva el Comité Ejecutivo Provisional podrá apelarse, dentro de tercer día, ante la Dirección General del Registro Electoral y de Financiamiento de Partidos Políticos.

Cuando el acuerdo que se impugne sea de la Asamblea Superior del partido, se presentará directamente el recurso ante la Dirección General del Registro Electoral y de Financiamiento de Partidos Políticos. La resolución que emita esta dependencia podrá apelarse ante el TSE, dentro de las cuarenta y ocho horas siguientes, quien decidirá de manera definitiva.

Este instituto procesal tiene tres particularidades básicas: a) opera como un contralor de legalidad de las distintas asambleas partidarias; b) constituye un proceso sumario con tres instancias; c) para la resolución de las impugnaciones, al igual que lo establecía el numeral 64 del anterior Código Electoral, servirá como prueba, entre otras, el informe de los representantes del TSE.

Todo aquel que impugne los acuerdos de las asambleas partidarias, además de su condición de asambleísta o delegado, debe demostrar la existencia de un interés legítimo o un derecho subjetivo lesionado. La legitimación, en otras palabras, no es objetiva en el tanto no cabe ejercer un control en abstracto sobre la validez de cualquier actuación, sino que se

trata de derechos y quebrantos de índole personal, propios de un titular específico.

El TSE, en el tema de la legitimación, durante la vigencia del anterior código electoral, definió que para activar el mecanismo de impugnación debe producirse una situación de controversia explicitada en el seno de las asambleas partidarias, lo que implica que el delegado partidario, más allá de su condición de asambleísta y del derecho subjetivo o interés legítimo eventualmente lesionado, debe demostrar que durante el curso de la asamblea tuvo una participación fallida en un proceso electivo, que se le rechazó una moción propuesta o apadrinada por él o que se opuso a uno o varios acuerdos.¹⁵ El punto no ha sido analizado luego de la entrada en vigencia del nuevo código.

Finalmente, es menester apuntar que quien resulte afectado por una disposición de una asamblea partidaria y no tenga la condición de asambleísta, puede plantear su reclamo mediante la figura de la acción de nulidad o a través del recurso de amparo electoral.

C. Acción de nulidad de acuerdos partidarios

Este instituto procesal también fue de creación y desarrollo jurisprudencial del TSE a partir de la resolución n.º 1440-E-2000, y según se ha señalado:

¹⁵ Resolución del Tribunal Supremo de Elecciones n.º 2861-E-2005 de las 10:55 horas del 11 de noviembre de 2005

"Es un mecanismo de protección residual para aquellos casos en que el procedimiento recursivo del artículo 64 del Código Electoral, por las comentadas limitaciones, no permita controlar la legalidad de las decisiones partidarias relativas a la postulación de candidaturas y a la designación de cargos internos de autoridad.

Surge también por vía jurisprudencial (a partir de la adopción de la sentencia N° 1440-E-2000) y bajo similares motivaciones a las que produjeron la instauración del recurso de amparo electoral."¹⁶

Con su incorporación al actual Código Electoral, puede afirmarse que la Acción de Nulidad opera como un mecanismo de protección residual para aquellos casos en los cuales no pueda acudir al artículo 232 del Código Electoral. Asimismo, cabe aclarar que se trata de un instituto formal donde no rige el informalismo que caracteriza a los recursos de amparo electoral.

Su fundamento lo encontramos, básicamente, en los artículos 98 de la Constitución Política y 233 del Código Electoral; y por su medio se realiza el control de legalidad de la actuación de los órganos partidarios, relacionada con los procesos de postulación de candidatos de elección popular o selección de autoridades internas.

Sus condiciones de admisibilidad son las siguientes:

1. Quien la ejercita debe ser titular de un derecho subjetivo o un interés legítimo (234)
2. Requiere del agotamiento de los mecanismos de impugnación ante la instancia colegiada de resolución de conflictos del partido de que se

¹⁶ SOBRADO, Op.Cit.,p.50

trate, cuando ello proceda (235).

3. Debe identificarse el acto o la disposición cuya nulidad se reclama, con indicación de la forma en que con ellos se lesionan derechos subjetivos o intereses legítimos del accionante, así como la relación entre el acto impugnado y los procesos de integración de los órganos partidarios o los mecanismos de selección de candidatos (236).

La gestión debe ser presentada por escrito ante el TSE dentro del plazo de cinco días hábiles, que se contarán a partir del agotamiento de los recursos internos, cuando ello proceda (237). Cabría entender que el accionante puede plantear directamente la acción recursiva ante el TSE, obviándose el necesario agotamiento de los recursos internos, cuando se esté ante acuerdos de la asamblea superior del Partido, no recurribles ante un órgano inferior, o cuando no exista en el estatuto o en la reglamentación interna la posibilidad de impugnar los actos emitidos.

Cuando la redacción del escrito de interposición resulte oscuro, de modo que no pueda establecerse el hecho que motiva la acción, no cumpla con los requisitos establecidos, o no acredite el agotamiento de los recursos internos ante el Partido, el TSE puede prevenir al actor que corrija los defectos u omisiones detectadas, so pena de archivar la gestión en caso de incumplimiento.

Una vez admitida la acción, se concede audiencia por un plazo máximo de tres días hábiles, al presidente o al secretario general del comité ejecutivo superior del partido político demandado, para que se pronuncie sobre la acción interpuesta. En caso de que alguno de ellos fuera el actor,

para la contestación de la audiencia deberá ser sustituido por su suplente (238).

Cabe precisar, además, que la contestación que brinda la autoridad recurrida, una vez cursada la acción de nulidad, a diferencia de lo que ocurre en el recurso de amparo, no se rinde bajo gravedad de juramento no obstante el carácter formal de este instituto.

Contestada la audiencia u omitida la respuesta por la autoridad recurrida, el TSE procede a resolver la acción en única instancia para lo cual, de estimarlo necesario, puede solicitar prueba para mejor proveer (239).

D. RECURSO DE APELACIÓN ELECTORAL

Procede contra los actos que, en materia electoral, dicten:

- a) El Registro Electoral (inscripción de partidos políticos y candidatos y otras gestiones de su competencia).
- b) Las juntas electorales –cantoniales y receptoras-
- c) El funcionario encargado de autorizar las actividades en lugares públicos (tanto del TSE como autoridades municipales y de salud).
- d) Las delegaciones cantoniales de policía (apertura y cierre de clubes partidarios).
- e) Cualquier otro funcionario o dependencia del Tribunal, con potestades decisorias en la materia (el Registro Civil mantiene por disposición constitucional la expedición de cédulas de identidad y el manejo del padrón electoral),

- f) Cualquier persona que colabore en una u otra forma en el ejercicio de la función electoral (auxiliares electorales, encargados de centro de votación, delegados del TSE). (240)

El recurso debe interponerse dentro del tercer día¹⁷, directamente ante el Tribunal, cuando se impugnen actos de las juntas electorales y ante el órgano que dictó el acto, en los demás casos. (241). En este último supuesto, el órgano recurrido se pronunciará acerca de la admisibilidad del recurso y, de estimarlo procedente, lo trasladará de inmediato al Tribunal con el expediente, para su resolución. En el evento de que hubiese sido mal admitido el recurso, el Tribunal lo declarará así y devolverá el expediente al lugar de origen.

Contra las resoluciones que denieguen ilegalmente un recurso de apelación, podrá el interesado formular una apelación por inadmisión, en cuyo caso, se aplicarán las reglas previstas en los artículos 583 y siguientes del Código Procesal Civil. (242).

Si el recurso se interpone en tiempo y forma, se abre la competencia del Tribunal para conocer del asunto. Caso contrario, por tratarse de actividad jurisdiccional, el Tribunal como juzgador *ad quem* no podrá enmendar las resoluciones de los órganos resolutores de primera instancia.

La interposición del recurso no suspende la ejecución de los actos recurridos. Sin embargo, el Tribunal podrá dictar las medidas de

¹⁷ El código no indica si son hábiles o naturales, pero en aplicación de lo establecido en el artículo 256 inciso 2 de la Ley General de la Administración Pública se debe entender que son hábiles.

conservación o de seguridad que resulten procedentes, para evitar que se produzcan daños de difícil o imposible reparación. (243)

Estarán legitimados para interponer el recurso:

1. quien ostente un derecho subjetivo o un interés legítimo;
2. el Comité Ejecutivo Superior de cualesquiera de los partidos políticos que tengan candidaturas inscritas en el proceso electoral involucrado, actuando por medio de quien ostente la representación legal correspondiente. (245)

E. Demanda de nulidad relativa a resultados electorales

Como consecuencia de los principios de respeto de la voluntad popular expresada en las urnas y de la conservación del acto, el CE contempla causales taxativas de nulidad, al establecer que procede ésta en relación con:

- a)** El acto, el acuerdo o la resolución de una junta ilegalmente integrada¹⁸, ilegalmente reunida o que funcione en lugar u hora diferente de los establecidos legalmente.
- b)** El padrón registro, el acta, el documento, la inscripción, el escrutinio o el cómputo que de modo evidente resulte no ser

¹⁸ Por ejemplo que los integrantes sean parientes, menores de edad, personas inhabilitadas. No obstante lo dicho, 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. (246)

expresión fiel de la verdad.

c) La votación y la elección de una persona que no reúne las condiciones legales necesarias para servir el cargo y las que se hagan contra los mandatos de la Constitución y el Código Electoral.¹⁹

Este recurso, a diferencia del amparo, es formal. Así, la demanda debe indicar expresamente el vicio que se reclama, el texto legal aplicable y acompañar la prueba documental pertinente o indicar, en caso de no poderla aportar, el lugar donde se encuentra, señalando el motivo que excuse la omisión (247). El código es meridianamente claro al reafirmar en el artículo 250 que *"la carga de la prueba, en este procedimiento, corresponderá al demandante, lo que le obliga a acreditar el vicio."* (250)

En lo que a legitimación activa respecta, se establece que la ostenta cualquier persona que haya emitido su voto.(248) Como se puede apreciar, se habla de votante y no de elector o ciudadano.

El plazo de caducidad es corto, en virtud de los principios de calendarización y preclusión electorales, ya señalados. Así,

a) la demanda fundada en razones conocidas el día de la elección o a raíz del escrutinio preliminar (de las juntas receptoras), deberá ser presentada por escrito ante el TSE dentro de los tres días posteriores a aquel en que haya sido entregada la documentación que se ha de

¹⁹ Declarada con lugar una demanda de nulidad por esta causal, el TSE, al hacer la declaratoria de elección, procederá a la adjudicación de cociente sin tomar en cuenta a tal persona (246)

escrutar;

- b) en caso de posibles vicios hallados durante el escrutinio definitivo (del Tribunal), deberá interponerse, también por escrito, dentro de los tres días hábiles siguientes a la realización del escrutinio específico de la junta que se impugna;
- c) en los demás casos, deberá gestionarse antes de que el Tribunal haga la declaratoria de la elección correspondiente²⁰. Se establece expresamente como requisito de admisibilidad, la inexistencia de pronunciamiento previo sobre el aspecto concreto que se reclama (249) Recibida la demanda, el Tribunal verificará que reúna los requisitos establecidos. De no ser así, la rechazará por improcedente. En caso de cumplirlos, dictará la resolución de fondo que corresponda. (251)

Por razones obvias, nuestro derecho positivo establece que todas las sentencias deberán dictarse antes de la declaratoria de la elección de que se trate. Luego de ésta, no se podrá volver a discutir acerca de la validez de dicha declaratoria ni de la aptitud legal de la persona electa, salvo por causas sobrevinientes que la inhabiliten para el ejercicio del cargo, en cuyo caso procedería una solicitud de cancelación de credenciales, según el trámite establecido. (252)

F. Cancelación o anulación de credenciales

²⁰ La Constitución Política establece en su artículo 102, inciso 8, que corresponde al TSE "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" (Diputados a la Asamblea Legislativa, miembros de las Municipalidades y Representantes a Asambleas Constituyentes). Para estos cargos, el artículo 198 del CE dispone que debe efectuarse, en un plazo de 60 días posteriores a la elección.

Es un instituto de jurisdicción electoral que permite fiscalizar o revisar la conducta o actuación de los funcionarios de elección popular.

Se puede dar en dos supuestos, a saber, en el caso de funcionarios municipales de elección popular y con relación a miembros de los supremos poderes.

1) FUNCIONARIOS MUNICIPALES DE ELECCIÓN POPULAR

Corresponde al TSE, por disposición de los numerales 253 del Código Electoral y 25 del Código Municipal, cancelar o declarar la nulidad de las credenciales de los funcionarios municipales de elección popular como son los alcaldes, regidores, síndicos, intendentes, concejales de distrito y miembros de los concejos municipales de distrito.

Algunos aspectos generales que deben tenerse claros respecto de este instituto son los siguientes: a) involucra solamente a funcionarios municipales de elección popular y no al personal municipal dentro de la carrera administrativa municipal; b) el TSE no opera como superior jerárquico de los municipios y, en tal sentido, no ejerce jurisdicción disciplinaria en contra de los funcionarios municipales de elección popular; c) de producirse la cancelación o anulación de la credencial municipal se procede, inmediatamente, a llamar a quien corresponde ocupar el puesto respectivo (261); d) por tratarse de un instituto de jurisdicción electoral no procede impugnación contra lo que disponga el TSE.

La cancelación de credenciales procede únicamente en los supuestos

contemplados expresamente en la ley, a instancia de cualquier interesado que presente denuncia fundada en una causal precisa, acompañada de las pruebas pertinentes, con indicación de la dirección exacta donde pueda ser notificado el denunciado, si es de su conocimiento. En caso que la solicitud provenga del concejo municipal éste deberá indicar la dirección exacta en que pueda ser notificado el funcionario cuya credencial se insta cancelar (253-255).

Si la solicitud no cumple con los requisitos establecidos, el Tribunal prevendrá por única vez al gestionante para que subsane la omisión dentro del término de cinco días hábiles, bajo pena de no dar trámite a la gestión y ordenar el archivo del expediente (255).

El TSE, en todo caso, podrá rechazar de plano la solicitud formulada si de los elementos de juicio en su poder se desprende que la misma es manifiestamente improcedente (256).

En caso de que se suscite contención se debe tramitar un procedimiento administrativo ordinario de acuerdo con lo previsto en la Ley General de la Administración Pública, en el que la Inspección Electoral actuará como órgano director y el TSE como único órgano resolutor (253).

La regla general que impone la sustanciación del procedimiento administrativo ordinario, no opera si la cancelación o anulación de la credencial ha de declararse en virtud de renuncia del servidor, conocida por el concejo municipal. En este caso, junto con la solicitud de cancelación de credenciales, deberá enviar el original o fotocopia certificada de la carta de

dimisión y el acuerdo del concejo en que se pronuncia sobre ésta (257). De no cumplirse con esos requisitos el TSE prevendrá al órgano municipal para que los aporte y poder continuar así con el trámite.

Si la solicitud de cancelación de credenciales se gestiona en virtud de ausencia injustificada del funcionario, el concejo municipal deberá enviar al Tribunal una certificación en la que se indiquen las fechas exactas en que el funcionario se ausentó. Cumplido lo anterior el TSE otorgará audiencia al funcionario por el término de ocho días, a fin de que justifique la ausencia o manifieste lo que considere oportuno en defensa de sus intereses. En caso de contención se decretará la apertura del procedimiento administrativo ordinario a cargo de la Inspección Electoral (258).

Cuando la solicitud se fundamente en la atribución de una falta grave, con violación de las normas del ordenamiento de fiscalización contemplado en la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República, la Ley contra la Corrupción y el Enriquecimiento Ilícito en la Función Pública, la Ley General de Control Interno, u otras relativas al Sistema de Control y Fiscalización Superior de la Hacienda Pública, el asunto se remitirá a la Contraloría General de la República para que ésta, de conformidad con el artículo 68 de su Ley Orgánica, instruya el respectivo expediente. El Tribunal se pronunciará una vez que la Contraloría o los tribunales penales se hayan manifestado sobre la presunta violación de las normas referidas (259).

Finalmente, cuando se denuncien los hechos contemplados en el artículo 63 de la Ley sobre la Zona Marítimo Terrestre, el TSE lo comunicará a la Procuraduría General de la República, para que proceda a investigar

preliminarmente, el asunto y si lo estima procedente ejerza la respectiva acción penal. El TSE resolverá una vez que el asunto concluya en los tribunales penales y de acreditarse la comisión del ilícito instruirá el procedimiento administrativo teniendo a la Procuraduría como parte (260).

2) MIEMBROS DE LOS SUPREMOS PODERES

Corresponde al TSE cancelar o anular las credenciales del presidente, los vicepresidentes de la República y de los diputados a la Asamblea Legislativa; con fundamento en las causales expresamente establecidas en la Constitución Política, sin perjuicio de lo que al efecto establece el artículo 68 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República²¹.

Frente a una solicitud de cancelación de credenciales, que no tenga su origen en una renuncia del funcionario, el Tribunal se concretará, en un primer momento, a valorar la admisibilidad de la misma.

Cuando no proceda un rechazo ad portas, ni acordar su archivo, designará como instructor a un magistrado quien realizará una investigación preliminar y rendirá un informe al pleno del Tribunal sin pronunciarse sobre el fondo de la denuncia. Con base en el resultado el Tribunal podrá ordenar el archivo de la denuncia o bien, el envío del expediente a la Asamblea Legislativa para que ésta decida acerca del levantamiento de la inmunidad. (262, 264)

²¹ Cuando el órgano contralor detecte "...infracciones a las normas que integran el ordenamiento de control y fiscalización contemplado en esta Ley o ha provocado lesión a la Hacienda Pública, recomendará al órgano o autoridad administrativa competente, mediante su criterio técnico, que es vinculante, la aplicación de la sanción correspondiente de acuerdo con el mérito del caso. La Contraloría formará expediente contra el eventual infractor, garantizándole, en todo momento, un proceso debido y la oportunidad suficiente de audiencia y de defensa en su favor..."

Si el investigado renuncia a la inmunidad para someterse voluntariamente al procedimiento, o ésta es levantada por la Asamblea Legislativa, una vez recibida la comunicación correspondiente, el TSE retomará el trámite del asunto y *"resolverá según corresponda"* (262).

En lo que a legitimación y requisitos de admisibilidad se refiere aplica, en lo que resulte pertinente, lo dispuesto para los funcionarios municipales de elección popular. (263).

G. La denuncia por parcialidad o beligerancia política

Es un procedimiento de alcance constitucional consagrado en el artículo 102 inciso 5) de la Constitución Política y se trata, también, de otro de los institutos de jurisdicción electoral que permite fiscalizar la conducta o actuación, en este caso, de todos los funcionarios públicos ante el incumplimiento del principio de imparcialidad político-electoral contenida en el artículo 146 del Código Electoral, numeral 88 del Código Electoral derogado, que impone restricciones de diferente grado: a) en el primer párrafo una restricción genérica que impide a todos los funcionarios públicos dedicarse a discusiones de carácter político-electoral durante las horas laborales y usar su cargo para beneficiar a un partido político; b) en el segundo párrafo una restricción adicional de naturaleza absoluta que afecta a los funcionarios públicos ahí citados, y a quienes tienen prohibición similar en virtud de otras leyes, que los inhibe de cualquier participación en actividades político-electorales, salvo la de emitir su voto el día de las elecciones.

Con la actual redacción del numeral 146 del Código Electoral se generan dos innovaciones respecto de la antigua norma: a) en el primer párrafo señala que los jefes inmediatos de los empleados públicos son responsables de vigilar el cumplimiento de la disposición, con lo que se anuncia la apertura de causas disciplinarias por falta de cumplimiento *in vigilando* de parte de las jefaturas; b) en el segundo párrafo se incluye a miembros activos del servicio exterior y a miembros de las juntas directivas de las Instituciones Autónomas y de todo ente público estatal, que no estaban contemplados y a quienes les aplica la restricción total.

En ambos supuestos las denuncias correspondientes deberán ser presentadas ante el TSE (265), a instancia de un partido político o por denuncia de cualquier persona física que tenga conocimiento de tales hechos. Expresamente se señala que no se dará curso a denuncias anónimas (266).

La denuncia deberá ser presentada por escrito, en forma personal o debidamente autenticada por abogado, cuando no sea así. Se establece una excepción a favor de las autoridades públicas y los personeros de los partidos políticos a quienes, no se les exigirá dicha autenticación. La denuncia debe incluir lo siguiente:

- a)** El nombre y las calidades del denunciante.
- b)** Una relación clara, precisa y circunstanciada del hecho o los hechos que la sustentan, con indicación del 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 ejercen y el lugar en que pueden ser notificadas, de conocerlo.
- d) Los nombres de los testigos, si los hubiere, con indicación de sus 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 de interés, indicará la oficina pública o el lugar en que se encuentran.
- g) El lugar o el medio para recibir notificaciones.
- g) La fecha y la firma. (267)

De acuerdo con lo que dispone el artículo 268 del CE el TSE rechazará de plano las denuncias manifiestamente improcedentes, tal y como estaba reglado en la normativa anterior. Como precedente jurisprudencial sobre este punto en particular el TSE, en aplicación de la normativa anterior, señaló:

"De las normas transcritas se evidencia que toda acusación por parcialidad o participación política contra los servidores del Estado debe contener requisitos mínimos que, solamente en caso de cumplirse, producen la admisibilidad de la denuncia y, consecuentemente, el levantamiento de las investigaciones que correspondan ante eventuales trasgresiones a la neutralidad político-electoral que consagra el artículo 88 del Código Electoral. En caso contrario, de no acreditarse las condiciones exigidas, procede el rechazo de plano de la denuncia según lo estipula el artículo 4 del reglamento.



Acerca del memorial que da noticia de la parcialidad o participación política prohibida cometida por los funcionarios del Estado, es necesario que ese libelo contenga, de modo claro, preciso y circunstanciado, los hechos que motivan la imputación y, concomitantemente, que el denunciante aporte o señale cuál es la prueba idónea en la que se sustenta la conducta que se reprocha. Tal rigurosidad se comprende a partir del carácter público de las denuncias por parcialidad o participación política prohibida y de la gravedad de la sanción por conductas de ese tipo, es decir, la destitución del funcionario público y la inhabilitación para desempeñar cargos públicos por un período no menor a dos años (artículo 102 de la Constitución Política).

Es dable colegir, en otras palabras, que los escritos que revelan eventuales quebrantamientos al citado artículo 88 no pueden fundamentarse en simples sospechas o conjeturas, máxime que el artículo 6 del reglamento prevé la posibilidad de poner en conocimiento del Ministerio Público aquellas denuncias de índole calumniosa lo que refleja, sin duda alguna, la preponderancia que tiene el examen de admisibilidad cuando se atribuyen culpas por las actuaciones referidas. En ese sentido importa subrayar que la sola presentación de un escrito que reproche determinado proceder por parcialidad o participación política prohibida no conduce, necesariamente, a la apertura de una investigación o a un traslado formal de cargos.

Conforme lo expuesto ut supra cabe precisar que el Tribunal no se aboca, tratándose de denuncias ciudadanas, a compensar o corregir las imprecisiones o deficiencias de los libelos que informan presuntos comportamientos contra el deber de imparcialidad político-electoral de los funcionarios públicos. Tampoco este Órgano Electoral está compelido, con inobservancia de los requisitos formales arriba dichos, a convertirse en un Órgano indagador y coadyuvante de quienes interponen las denuncias ciudadanas facilitando los elementos probatorios que debe aportar el denunciante y que, bajo esta óptica, resultarían necesarios para confirmar las especulaciones o presunciones de los escritos de denuncia.

No puede perderse de vista, al efecto, que la posibilidad ciudadana de denunciar hechos anómalos cometidos por los

funcionarios públicos constituye, en palabras de la Sala Constitucional, "un modo de participación en asuntos que conciernen al interés público, perfectamente compatible y, de hecho, fundamentada en el principio democrático (...)." (resolución n.º 2006-014125). Sin embargo el derecho mencionado, en este caso, se ejerce bajo condiciones rigurosas de procedibilidad por tratarse de una sanción grave para el culpable y, por ende, de materia odiosa. Véase, en consecuencia, que una denuncia fundamentada y correctamente presentada tiene como resultado el traslado del asunto a la Inspección Electoral la cual se encarga de realizar la investigación pertinente y, en caso de proceder un traslado formal de cargos, no compete al encausado demostrar su inocencia sino a la Administración acreditar su culpabilidad."²²

Admitida la denuncia el TSE la trasladará a la Inspección Electoral, dependencia que, al igual que en el contencioso electoral de cancelación o anulación de credenciales municipales, actúa como Órgano Director del Procedimiento. Para estos efectos se procederá según lo establecido en el procedimiento administrativo ordinario regulado en la Ley General de la Administración Pública. Una vez concluida la investigación, la Inspección Electoral trasladará el expediente al Tribunal para su resolución.

El TSE también podrá ordenar a la Inspección Electoral, para efectos de determinar el mérito de la apertura del procedimiento administrativo ordinario, la instrucción de una investigación administrativa preliminar. Concluida dicha investigación, el TSE podrá archivar la denuncia o disponer la apertura del procedimiento ordinario correspondiente. (269).

Si la denuncia contiene cargos contra el presidente, vicepresidentes,

²² Resolución del Tribunal Supremo de Elecciones n.º 2534-E6-2008 de las 13:55 horas del 29 de julio de 2008

ministros de Gobierno, ministros diplomáticos, contralor y subcontralor generales de la República, magistrados de la Corte Suprema de Justicia, o cualquier otro funcionario que por ley goce de inmunidad, el TSE, en un primer momento, se concretará a valorar la admisibilidad de la misma y, de estimarlo necesario, ordenará a la Inspección Electoral la instrucción de una investigación preliminar.

En caso de que no proceda rechazar de plano la denuncia planteada ni ordenar su archivo, el TSE trasladará el asunto a la Asamblea Legislativa para que realice –en el marco de sus competencias constitucionales- el proceso de levantamiento de la inmunidad. Si el titular de la inmunidad renuncia a ella para someterse voluntariamente al procedimiento, el Tribunal resolverá “según corresponda” (270).

Finalmente, cabe señalar que la declaratoria de culpabilidad es motivo de la destitución del cargo que ostenta el servidor público y obliga al TSE a inhabilitarlo para ejercer cargos públicos por un período de 2 a 4 años, según lo dispone el artículo 146 del CE, con lo que se da una ruptura de la atribución que tienen los jueces penales de imponer las penas de inhabilitación.

III. A manera de reflexión

Con la reciente promulgación del Código Electoral, ley n.º 8765 publicada en el Alcance n.º 37 a La Gaceta n.º 171 de fecha 2 de setiembre



N. ° 9, Primer Semestre 2010

ISSN: 1659-2069

de 2009, se regulan de manera sistemática los institutos de la jurisdicción electoral, algunos de los cuales, específicamente el recurso de amparo electoral y la acción de nulidad, habían sido creados mediante la jurisprudencia electoral.

La rica producción jurisprudencial del TSE, fue decantando cada uno de los mecanismos de impugnación electoral, tanto los previstos por la normativa anterior como los creados por su medio. Es esa jurisprudencia la que sirve de base para la redacción del Título V del código, pero se introducen algunas variantes. Corresponderá ahora a la Magistratura Electoral, tal y como lo ha venido haciendo en esta materia a lo largo de los años, dar una efectiva aplicación e interpretar, cuando corresponda, las normas que regulan dichos institutos, así como definir el ámbito de aplicabilidad de los criterios jurisprudenciales, elaborados bajo la anterior normativa electoral en esta nueva etapa.

Los siete institutos procesales que contiene el Título V del nuevo código están debidamente delimitados, lo que facilitará a los partidos políticos, a las personas legitimadas para acceder a la justicia electoral y sus asesores, una adecuada canalización procesal y una valoración previa de su parte del cumplimiento de los requisitos de admisibilidad, lo que redundará en beneficio de los intereses tutelados y del funcionamiento de la jurisdicción electoral.

IV.- Bibliografía consultada

Fonseca Montoya, Oscar. "Jurisdicción constitucional, jurisdicción electoral". En:



N. ° 9, Primer Semestre 2010

ISSN: 1659-2069

Temas claves de la Constitución Política. San José, C.R.: IJSA, 1999.

Hernández Valle, Rubén. *Derecho electoral costarricense.* San José, C.R.: Juricentro, 1990.

Picado León, Hugo. *El amparo electoral.* Revista costarricense de Derecho Constitucional, San José, tomo V, mayo 2004.

Sobrado González, Luis Antonio. *La Justicia Electoral en Costa Rica.* San José, Costa Rica: IJSA, 2005.

Jurisprudencia del Tribunal Supremo de Elecciones

Resolución n.º 303-E-2000 de 9:30 horas del 15 de febrero de 2000.

Resolución n.º 1440-E-2000 de las 15:00 horas de 14 de julio de 2000.

Resolución n.º 2861-E-2005 de las 10:55 horas del 11 de noviembre de 2005.

Resolución n.º 2534-E6-2008 de las 13:55 horas del 29 de julio de 2008.