

## El régimen sancionatorio y la irrecurribilidad electoral. ¿Se violenta el Principio de la Doble Instancia consagrado en los cardinales 8 y 25 de la Convención Americana de Derechos Humanos?

Adriana Fallas Martínez\*



### Nota del Consejo Editorial

**Recepción:** 24 de febrero de 2016.

**Revisión, corrección y aprobación:** 9 de junio de 2016.

**Resumen:** Se analizan las gestiones realizadas por el Tribunal Supremo de Elecciones, como juez electoral, para permitir la revisión de sus actos, en una interpretación del numeral 103 de la Constitución Política. Esto a la luz de lo estipulado en los artículos 8 y 25 de la Constitución Política y de la interpretación que hace de estos la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

**Palabras clave:** Resoluciones electorales / Recurso de reconsideración / Interpretación de la ley / Debido proceso / Sanciones / Juez electoral / Justicia electoral / Tutela de los derechos / Protección de los derechos humanos / Tratados internacionales / Tribunal Supremo de Elecciones / Corte Interamericana de Derechos Humanos.

**Abstract: Abstract:** It analyzes the steps taken by the Supreme Electoral Tribunal, as Electoral Judge, to allow the revision of its actions in an interpretation of Article 103 of the Political Constitution. This is done in light of what is established in articles 8 and 25 of the Political Constitution and the interpretation of these articles by the Inter-American Court of Human Rights.

**Key Words:** Electoral resolutions / Reconsideration recourse / Interpretation of the law / Due process / Sanctions / Electoral judge / Electoral justice / Tutelage of rights / Protection of human rights / International treaties / Supreme Electoral Tribunal / Inter-American Court of Human Rights.

---

\* Costarricense, abogada, correo [adrianafm@pgr.go.cr](mailto:adrianafm@pgr.go.cr). Estudiante de la Maestría en Derecho Público de la Universidad de Costa Rica.

## **1. INTRODUCCIÓN**

El cardinal 103 de la Constitución Política expresamente dispone la irrecurribilidad de las decisiones en materia electoral tomadas por el Tribunal Supremo de Elecciones (en adelante TSE), que al ser única instancia, por ende, las reviste de autoridad de cosa juzgada.

Empero, vía jurisprudencial, se ha creado un recurso para revisar los actos electorales sancionatorios, que resuelve el mismo TSE, situación que nos enfrenta con el panorama de si este criterio resulta suficiente para garantizar los derechos humanos consagrados en la Convención Americana de Derechos Humanos, así como la interpretación que, de estos, ha realizado la Corte Interamericana de Derechos Humanos (en adelante CIDH). Interrogante que se pretende dilucidar en este artículo.

## **2. TRIBUNAL SUPREMO DE ELECCIONES Y SU FUNCIÓN COMO JUEZ ELECTORAL**

El Tribunal Supremo de Elecciones cumple la función de administrador electoral, al gestionar todo lo relativo a las elecciones de presidente, diputados y municipales, así como los procesos consultivos; además, ejerce competencias como juez electoral, tal y como se regula en los artículos 102 de la Constitución Política y 220 del Código Electoral.

Al desempeñar estas facultades, el TSE debe garantizar la correcta aplicación del ordenamiento jurídico electoral tal y como se dispuso en la resolución número [1019-E-2001](#) de 10:05 horas del 14 de mayo de 2001, en la cual se señaló lo siguiente:

...La principal función de un Tribunal Electoral es asegurar y garantizar la pureza del proceso electoral, entendido éste como cada una de las distintas etapas a lo interno y externo de los diferentes partidos que culminan con las elecciones nacionales. (...) Precisamente para garantizar su imparcialidad, el Tribunal debe mantenerse al margen de discusiones ideológicas y de los aspectos que no sean técnico-jurídicos atinentes a las luchas internas de los partidos políticos. Frente a cada caso que se plantee, el Tribunal decidirá, de conformidad con los parámetros legales y jurisprudenciales, si la gestión o recurso resulta procedente...

Como se sigue de lo transcrito, el órgano constitucional que nos ocupa es el encargado de asegurar la pureza del proceso electoral, tanto a lo interno como a lo externo de los partidos políticos, finalizando con las elecciones nacionales; para tal fin, el bloque de legalidad le asigna el conocimiento de una serie de recursos o gestiones destinadas a enderezar los trámites electorales.

Para la magistrada electoral Zetty Bou Valverde y para Joaquín Guzmán letrado del TSE (2010, pp. 2-3) "En Costa Rica la jurisdicción electoral es ejercida de manera exclusiva y excluyente por el Tribunal Supremo de Elecciones...". La Magistrada Bou Valverde (2010, p. 5) considera que:

...el TSE fue investido de importantes potestades en refuerzo de su autonomía frente a los otros Poderes y órganos constitucionales: no está subordinado jerárquicamente a ninguno de éstos en el desarrollo de sus funciones esenciales por lo que sus decisiones, en materia electoral, no son recurribles en ejercicio de su competencia exclusiva...

Parafraseando a la licenciada Bou Valverde, en nuestro ordenamiento jurídico, contamos con remedios internos efectivos para la adecuada tutela de los derechos electorales, para lo cual esa autora refiere el Capítulo V del Código Electoral, en el cual están previstos siete procesos jurisdiccionales que, en sus correspondientes ámbitos de aplicación, garantizan dicha tutela.

Entre estos se incluyen las denuncias por beligerancia o participación política prohibida, así como las solicitudes de cancelación de credenciales de funcionarios municipales de elección popular y miembros de los Supremos Poderes de elección popular: presidente, vicepresidentes y diputados.

La magistrada Bou Valverde (2010, p. 11) considera:

...amplia gama de procedimientos, regulados en el nuevo código, contamos en nuestro país con una jurisdicción electoral de primer orden, tanto en lo que garantías orgánicas como procesales se refiere. Los partidos políticos y ciudadanos legitimados para acceder a la Justicia Electoral, deberán definir cuál de los procedimientos es el que debe ser activado en cada caso, y cuidar los requisitos

de admisibilidad, ya que de ello va a depender que el Tribunal, como juez electoral, pueda ejercer la función jurisdiccional, al abrir con el requerimiento respectivo su competencia para aplicar el derecho al caso concreto... (El resaltado nos pertenece)

Además, se vela por la protección de los derechos políticos-electorales, lo que evidencia que el derecho electoral costarricense es garantista, al poder cuestionarse las decisiones tomadas en el ámbito partidario ante el TSE.

En este sentido, a nivel constitucional, tal y como se estableció supra las funciones de juez electoral están reguladas en el canon 102 de nuestra Carta Magna, específicamente, se determina la obligación de atender denuncias respecto de parcialidad política de funcionarios, entre otras.

Asimismo, el ordinal 220 del Código Electoral (en adelante CE), detalla las atribuciones jurisdiccionales, las cuales se corresponden con la tramitación y resolución de:

- 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.
- g) La denuncia por parcialidad o beligerancia política.

### **3. IMPOSIBILIDAD DE REVISAR SENTENCIAS DEL TSE EN OTRA JURISDICCIÓN**

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". Sobre este aspecto, el propio TSE ha dispuesto lo siguiente:

...conviene reiterar que la jurisdicción electoral de este Tribunal es especializada, concentrada, uninstancial y sus resoluciones en materia electoral, al gozar de autoridad de cosa juzgada material, no son revisables ante otra sede (no son susceptibles de recurso ante la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia ni de acción alguna en sede

contencioso administrativo); por ende, resulta impropio el pronunciamiento requerido, en tanto parte de la errónea premisa de que lo resuelto puede ser válidamente combatido ante instancias ajenas a la jurisdicción electoral.

(...)

de acuerdo con el diseño constitucional, el Tribunal en el ejercicio de su función electoral goza de atribuciones jurisdiccionales de distinta naturaleza y ejerce la potestad de administrar justicia, con carácter de cosa juzgada material, sobre las diferentes modalidades del contencioso electoral (artículo 220 del Código Electoral). **Como parte de ese ámbito jurisdiccional le corresponde tramitar y resolver procesos sancionatorios vinculados con el ejercicio de la función pública, a saber: la cancelación de credenciales a funcionarios de elección popular y las denuncias por parcialidad o beligerancia política.**

En tratándose de estas últimas, la propia Constitución Política le otorga la potestad al Tribunal de investigarlas y sancionarlas... (TSE, Resolución 6290-E6-2011). (El resaltado nos pertenece).

Como se sigue de lo anterior, el TSE conoce como única instancia lo relativo a la materia electoral, lo cual no puede ser revisado, por tener el carácter de cosa juzgada material.

Además, tal y como se extrae del criterio jurisprudencial transcrito, no puede ser impugnado lo relativo a la tramitación y resolución de procesos sancionatorios en sede electoral: la cancelación de credenciales a funcionarios de elección popular y las denuncias por parcialidad o beligerancia política, todo con base en lo dispuesto en la norma constitucional.

Surge en este punto, el cuestionamiento de si al artículo 103 de la Constitución Política, en el tema sancionatorio, puede contraponerse el espíritu garantista del Código Electoral, siendo que al resolver el TSE estos temas, carezcan, hasta el momento, de una segunda instancia imparcial que conozca de su impugnación.

Relativo a este aspecto, y pudiéndose ver como una medida para paliar la situación, el TSE, mediante la resolución número 6290-E6-2011 de las ocho horas y cinco minutos del veinticinco de octubre de dos mil once,

admitió recurso de reconsideración formulado contra la declaratoria con lugar de denuncia por beligerancia política.

En este sentido, el Contralor Electoral realizó un análisis de la decisión mantenida hasta ese momento, con respecto a la irrecurribilidad de sus fallos, esto con base en una interpretación gramatical y teleológica del cardinal 103 constitucional.

Concluyó que, tal y como lo manifestaron los constituyentes originarios, la norma buscaba la defensa del principio de autonomía que acompaña la función electoral, y que se desprende del numeral 95 constitucional.

Empero, en el voto en análisis, el TSE determina que:

...el recurso de reconsideración o reposición ha sido reconocido en el Derecho Administrativo, como un medio de impugnación de las resoluciones finales dictadas por el jerarca de una autoridad pública en única instancia. Ese mecanismo recursivo no es extraño en el Derecho Electoral ya que la Asamblea Legislativa, que no es una mera ejecutora de la Constitución sino un Poder que actúa desarrollando el marco de ésta, lo introdujo en el nuevo Código Electoral, admitiendo su procedencia únicamente en contra de las resoluciones que dicta el Órgano Electoral en el trámite de las diligencias de pago de la contribución del Estado a los partidos políticos.

(...)

Con base en lo expuesto este Tribunal estima, a la luz del principio de plenitud hermenéutica del ordenamiento, que no obstante que no existe previsión legal que regule el recurso de reconsideración o reposición contra las sentencias que se dicten con motivo de los procesos sancionatorios, se encuentra habilitado para conocerlo por cuanto ello no contradice el diseño constitucional de irrecurribilidad de las sentencias de este Tribunal ni desnaturaliza el fin que procuró el constituyente.

En efecto, ese mecanismo de impugnación no conlleva la posibilidad de llevar la discusión del asunto fuera de los linderos de la jurisdicción electoral, sino únicamente la posibilidad de que el Tribunal Supremo de Elecciones, como

juez electoral especializado y con independencia de cualquier otra instancia estatal, revise sus propias resoluciones.

De esta manera, en aplicación de un criterio garantista, se le otorga el derecho a la parte de impugnar, a través un recurso ágil y sencillo, la sanción que le ha sido impuesta directamente por la justicia electoral y la posibilidad de que ésta revise su fallo frente a los argumentos planteados.

(...)

El vacío normativo en la regulación del citado recurso debe ser colmado mediante las reglas usuales de interpretación del bloque de legalidad; lo que nos obliga, en el caso en estudio, a aplicar analógicamente las reglas básicas del recurso de reconsideración o reposición establecido en la Ley General de la Administración Pública. En consecuencia, al haber sido presentado el recurso de reconsideración dentro del plazo de los tres días posteriores a la notificación de la resolución impugnada (ver razón de notificación a folio 108) se admite su conocimiento, en el entendido de que lo que se impugna es una sentencia sancionatoria dispuesta directamente por la justicia electoral... (El resaltado me pertenece).

De la sentencia en estudio, se pueden extraer las siguientes consideraciones:

- a) El TSE establece que el recurso de reconsideración no es extraño en el derecho electoral, al ser reconocida su utilización contra otras resoluciones emitidas por el órgano electoral.
- b) Pese a no estar expresamente regulada, la interposición del remedio procesal contra las sentencias dictadas en procesos sancionatorios; su aplicación, con base en el principio de hermenéutica, no contraviene la irrecurribilidad de las resoluciones del TSE, por cuanto, es una misma integración la que lo conoce y no una instancia externa al Tribunal, garantizándose la independencia del juez electoral.
- c) La utilización de este remedio procesal responde a la función garantista del TSE, y le otorga el derecho a los interesados de



impugnar la sanción impuesta, delimitando su uso contra sentencia sancionatoria dispuesta directamente por la justicia electoral.

De la lectura de la resolución que nos ocupa, se logra desprender que la intención del TSE es, de cierta manera, tutelar el derecho a la doble instancia en materia electoral sancionatoria, empero, al hacerlo vía jurisprudencial su existencia, se trasgrede el Principio de Seguridad Jurídica de las personas que pretenden obtener la reconsideración del Tribunal, por cuanto, por tratarse de una interpretación puede ser modificada, en cualquier momento por el Tribunal, tal y como lo dispone el cardinal 221 del CE, al ser vinculante erga omnes, salvo para este y en consecuencia, no se asegura su admisibilidad, mucho menos su estudio en todos los casos en que se interponga.

#### **4. INTERPRETACIÓN DE LA CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS SOBRE LA DOBLE INSTANCIA EN PROCESOS SANCIONATORIOS**

Otro aspecto de suma importancia y que, considero, debe ser revisado por el TSE, es si la medida que se está aplicando –*recurso de reconsideración, creado vía jurisprudencial*–, así como lo estipulado por el cardinal 103 constitucional pueden contravenir los artículos 8 inciso 1) e inciso 2.h) y 25 de la Convención Americana de Derechos Humanos, los cuales, en lo que interesa, señalan:

Artículo 8:

1. Toda persona tiene derecho a ser oída, con las debidas garantías y dentro de un plazo razonable, por un juez o tribunal competente, independiente e imparcial, establecido con anterioridad por la ley, en la sustanciación de cualquier acusación penal formulada contra ella, o para la determinación de sus derechos y obligaciones de orden civil, laboral, fiscal o de cualquier otro carácter.

(...)

2. Toda persona inculpada de delito tiene derecho a que se presuma su inocencia mientras no se establezca legalmente su culpabilidad. Durante el proceso, toda persona tiene derecho, en plena igualdad, a las siguientes garantías mínimas: (...)

h) derecho de recurrir del fallo ante juez o tribunal superior.



## Artículo 25:

1. Toda persona tiene derecho a un recurso sencillo y rápido o a cualquier otro recurso efectivo ante los jueces o tribunales competentes, que la ampare contra actos que violen sus derechos fundamentales reconocidos por la Constitución, la ley o la presente Convención, aun cuando tal violación sea cometida por personas que actúen en ejercicio de sus funciones oficiales.

2. Los Estados Partes se comprometen:

a) a garantizar que la autoridad competente prevista por el sistema legal del Estado decidirá sobre los derechos de toda persona que interponga tal recurso;

b) a desarrollar las posibilidades de recurso judicial, y

c) a garantizar el cumplimiento, por las autoridades competentes, de toda decisión en que se haya estimado procedente el recurso. (El subrayado no es del original).

La Corte Interamericana de Derechos Humanos (en adelante CIDH), en el voto dictado en el Caso Baena Ricardo y otros vs. Panamá, analiza los aspectos que se deben cumplir para garantizar el debido proceso en los procedimientos sancionatorios, concluyendo lo siguiente:

a) Si bien el artículo 8 de la Convención Americana se titula "Garantías Judiciales", su aplicación no se limita a los recursos judiciales en sentido estricto, "sino [al] conjunto de requisitos que deben observarse en las instancias procesales" a efectos de que las personas estén en condiciones de defender adecuadamente sus derechos ante cualquier tipo de acto del Estado que pueda afectarlos.

b) Es decir, cualquier actuación u omisión de los órganos estatales dentro de un proceso, sea administrativo sancionatorio o jurisdiccional, debe respetar el debido proceso legal.

c) La Corte observa que el elenco de garantías mínimas establecido en el numeral 2 del artículo 8 de la Convención se aplica a los órdenes mencionados en el numeral 1 del mismo artículo, o sea, la determinación de derechos y obligaciones de orden "civil, laboral, fiscal o de cualquier otro carácter".

- d) Esto revela el amplio alcance del debido proceso; el individuo tiene el derecho al debido proceso entendido en los términos del artículo 8.1 y 8.2, tanto en materia penal como en todos estos otros órdenes.
- e) Es importante que la actuación de la administración se encuentre regulada, y esta no puede invocar el orden público para reducir discrecionalmente las garantías de los administrados. Por ejemplo, no puede la administración dictar actos administrativos sancionatorios sin otorgar a los sancionados la garantía del debido proceso.
- f) Es un derecho humano el obtener todas las garantías que permitan alcanzar decisiones justas, no estando la administración excluida de cumplir con este deber. (Subrayado propio).
- g) Las garantías mínimas deben respetarse en el procedimiento administrativo y en cualquier otro procedimiento cuya decisión pueda afectar los derechos de las personas.
- h) La justicia, realizada a través del debido proceso legal, como verdadero valor jurídicamente protegido, se debe garantizar en todo proceso disciplinario, y los Estados no pueden sustraerse de esta obligación argumentando que no se aplican las debidas garantías del artículo 8 de la Convención Americana en el caso de sanciones disciplinarias y no penales.
- i) Permitirles a los Estados dicha interpretación equivaldría a dejar a su libre voluntad la aplicación o no del derecho de toda persona a un debido proceso. (El subrayado no es del original).

Como claramente se desprende de lo resuelto por el CIDH, dentro de los procedimientos sancionatorios, deben tutelarse las garantías mínimas del debido proceso, entre ellas, la doble instancia, pese a no ser un proceso penal. Temática que también fue analizada en los casos Mauricio Herrera vs. Costa Rica y López Mendoza vs. Venezuela.

En consecuencia, y trayéndolo a la realidad costarricense, este principio no se garantiza dentro de los procesos sancionatorios electorales, ya que el TSE resuelve en única instancia e impone la sanción correspondiente.

En este sentido, Brenes (2013, p. 27), dispuso:

De la lectura de diversos preceptos constitucionales, por ejemplo el artículo 95.1, la función electoral se manifiesta como especial y autónoma del resto del aparato estatal, de suerte que el TSE en el ejercicio de esa función actúa con absoluta independencia respecto de los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, encontrándose sus decisiones sometidas únicamente a la Constitución Política, a los tratados internacionales, al Código Electoral, a la Ley Orgánica del TSE y a las demás fuentes normativas del ordenamiento electoral. (El subrayado no es del original).

Como lo establece Brenes, las decisiones del TSE están sometidas a los tratados internacionales y a su interpretación y, por ende, existe una obligación del Estado costarricense a adecuar su ordenamiento jurídico a la normativa internacional, por ejemplo, lo relativo a la doble instancia en sede electoral.

Para acatar lo anterior, no se requiere transgredir la autonomía e independencia del TSE, ya que, de la interpretación bajo análisis, no se desprende que lo resuelto deba ser revisado por otro Poder de la República, sino únicamente se obliga a un recurso contra lo resuelto, en primera instancia y que sea conocido por órgano distinto.

Esto resulta factible mediante una reforma al Código Electoral, asignando la competencia sancionatoria a Tribunales Electorales de Primera Instancia, regulándose el remedio procesal a interponer *-tipo, plazos-*, así como la alzada que va a estar a cargo del TSE cuya decisión carecerá de recurso alguno. Garantizando, así, segunda instancia, al conocer este último como superior.

Debe tenerse presente que, en este tipo de procedimientos, la impugnación reviste una relevancia innegable, toda vez que nos encontramos ante sanciones sumamente graves *-cancelación de credenciales y prohibición de ostentar puestos públicos-* que limitan los derechos de los ciudadanos y, por ende, se les debe garantizar su derecho de defensa.

## 5. CONCLUSIÓN

De todo lo expuesto, considero que, mediante el recurso de reconsideración creado vía jurisprudencial, no se garantiza el derecho a la doble instancia en sede electoral y, en consecuencia, se transgreden los cardinales 8 y 25 de la Convención Americana de Derechos Humanos.

Una posible solución a esta problemática es la reforma del Código Electoral, al incluir un articulado que se cree el remedio procesal a aplicar al efecto y Tribunales Electorales que lo conozcan en primera instancia, y por ende, del TSE se encargará de la revisión final, como órgano de alzada, esto en acatamiento de las disposiciones interpretativas de la CIDH y garantizar la limitación, que establece el artículo 103 de la Constitución Política.

## LITERATURA CONSULTADA

- Brenes, L.D. (2013). *El Rol Político del Juez Electoral*. San José, C.R. Editorial IFED-TSE.
- Steiner, C. (Compilador) (2014). *Convención Americana de Derechos Humanos, Comentada*. México: Corte Suprema de Justicia de la Nación; Colombia: Programa Estado de Derecho para Latinoamérica.
- Bou, Z. (Enero-Junio, 2010). Sistema electoral costarricense, seis décadas de probada efectividad. *Revista de Derecho Electoral* (9), 1-19. Recuperado de: [http://www.tse.go.cr/revista/art/9/bou\\_valverde.pdf](http://www.tse.go.cr/revista/art/9/bou_valverde.pdf)
- Bou, Z. y Guzmán, J.J. (Enero-Junio, 2010). Justicia electoral en el nuevo código. *Revista de Derecho Electoral* (9), 1-31. Recuperado de [http://www.tse.go.cr/revista/art/9/Bou\\_Guzman.pdf](http://www.tse.go.cr/revista/art/9/Bou_Guzman.pdf)
- Pérez, J.A. (Jul.-Dic., 2014). Comparación de experiencias sobre administración de elecciones y resolución de conflictos: los casos de Argentina, Costa Rica, México y Uruguay. *Revista de Derecho Electoral*, (18), 232-263. Recuperado de: [http://www.tse.go.cr/revista/art/18/perez\\_duharte.pdf](http://www.tse.go.cr/revista/art/18/perez_duharte.pdf)

**Resoluciones:**

Corte Interamericana de Derechos Humanos. Caso Baena Ricardo y otros vs. Panamá, sentencia de 2 de febrero de dos mil uno.

Corte Interamericana de Derechos Humanos. Caso Herrera Ulloa vs. Costa Rica, sentencia de 2 de julio de dos mil cuatro.

Tribunal Supremo de Elecciones. Voto n.º 6290-E6-2011 de las ocho horas y cinco minutos del veinticinco de octubre de dos mil once.