

La Sección Especializada del Tribunal Supremo de Elecciones en el marco de los artículos 8.1 y 25.1 del Pacto de San José

Adolfo Lara Aguilar*

https://doi.org/10.35242/RDE_2021_32_5

Nota del Consejo Editorial



Recepción: 3 de marzo de 2021.

Revisión, corrección y aprobación: 5 de julio de 2021.

Resumen: Se analiza si el Reglamento de la Sección Especializada del Tribunal Supremo de Elecciones cumple con los estándares interamericanos de derechos humanos y el bloque de convencionalidad. Asimismo, se plantea el camino que debió tomar el Tribunal Supremo de Elecciones a la hora de conciliar la autonomía de la función electoral y el carácter irrecurrible de sus resoluciones.

Palabras clave: Tutela de derechos políticos / Control de convencionalidad / Debido proceso / Jurisdicción electoral / Contencioso electoral / Impugnación / Corte Interamericana de Derechos Humanos / Tribunal Supremo de Elecciones.

Abstract: The article analyses whether the Regulations of the Specialized Section of the Supreme Electoral Tribunal comply with the Inter-American standards of Human Rights and the conventionality block. Likewise, it presents the path that the Supreme Electoral Tribunal should have taken when conciliating the autonomy of the electoral function and the irrevocable nature of its resolutions.

Key Words: Political rights tutelage / Control of conventionality / Due process / Electoral jurisdiction / Electoral Dispute Tribunal / Legal challenge / Inter-American Court of Human Rights / Supreme Electoral Tribunal.

* Costarricense, correo electrónico adolfolara2698@gmail.com. Bachiller y egresado de la licenciatura en Derecho de la Universidad de Costa Rica. Asistente del área legal de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en casos contenciosos y supervisión de cumplimiento de sentencias.

1. INTRODUCCIÓN

La Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia dio curso en el año 2019 a una acción de inconstitucionalidad interpuesta contra el Reglamento de la Sección Especializada del Tribunal Supremo de Elecciones que tramita y resuelve en primera instancia asuntos contencioso-electorales de carácter sancionatorio¹. Lo que obligó, por ejemplo, a congelar la resolución y conocimiento de varios casos pendientes hasta que la Sala se pronuncie sobre el recurso.

Dicho instrumento normativo fue emitido por el Tribunal Supremo de Elecciones (en adelante "TSE") "en virtud del principio constitucional de irrecurribilidad de sus disposiciones electorales", y con la intención de ejercer un control difuso de convencionalidad de las normas procesales "en procura de armonizarlas con la garantía prevista en el numeral 25 del Pacto de San José" (Sobrado, 2019, p.17). De manera que tal reglamento nace de la intención del propio TSE de armonizar la normativa sancionatoria dentro del ámbito de su competencia de juez electoral, con el derecho internacional de los derechos humanos, especialmente el relacionado con el Sistema Interamericano de Protección de los Derechos Humanos (en adelante "SIDH").

A la luz de las consideraciones que motivaron ese reglamento y del cumplimiento que Costa Rica ha demostrado, en el ámbito interno, de las disposiciones de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (en adelante "Convención Americana" o "la Convención") y de instituciones propias del SIDH, como la Corte Interamericana de Derechos Humanos (en adelante "Corte IDH" o "la Corte"), en este artículo se analizará y estudiará si la normativa que está siendo analizada por la Sala Constitucional también cumple con los estándares interamericanos en la materia, más allá de la discusión de constitucionalidad que se puede tener al respecto.

2. BREVES PRECISIONES SOBRE LA SECCIÓN ESPECIALIZADA

Como se denota del estudio del reglamento, la Sección Especializada está integrada por tres magistrados suplentes² que se renuevan por periodos

¹ Decreto n.º 5-2016 y sus reformas. Acuerdo tomado en el artículo octavo de la sesión ordinaria n.º 48-2016, del 31 de mayo de 2016 por el Tribunal Supremo de Elecciones.

² Art. 2 Reglamento de la Sección Especializada.

de seis meses³. Conoce de denuncias por parcialidad o beligerancia política y cancelación de credenciales de funcionarios de elección popular⁴.

Sus resoluciones sancionatorias tienen carácter de cosa juzgada material⁵, y contra ellas solo cabe recurso de reconsideración dentro de los ocho días posteriores a su notificación. No pueden discutirse en una sede distinta a la electoral. Este recurso de reconsideración es de conocimiento del pleno propietario del Tribunal⁶.

De modo que, según se desprende de las características propias de la mencionada Sección, esta corresponde a una "primera instancia" de las denuncias enunciadas anteriormente, creada vía reglamento con las competencias de pronunciarse con carácter de cosa juzgada en materia sancionatoria.

3. ANÁLISIS DE LA CONVENCIONALIDAD DEL REGLAMENTO QUE CREA LA SECCIÓN ESPECIALIZADA

A raíz de las consideraciones anteriores, es que en el presente apartado se analizará si las disposiciones reglamentarias ya mencionadas cumplen con los estándares interamericanos plasmados en la Convención Americana (concretamente los artículos 8.1⁷ y 25.1⁸), así como las interpretaciones y desarrollo jurisprudencial que al respecto ha hecho la Corte IDH.

Desde su primer fallo, en el caso *Velásquez Rodríguez vs. Honduras* (1987, párr. 91), la Corte ha sostenido en el tiempo⁹ que:

³ Art. 3 Reglamento de la Sección Especializada.

⁴ Art. 7 Reglamento de la Sección Especializada.

⁵ Art. 10 Reglamento de la Sección Especializada.

⁶ Art. 14 Reglamento de la Sección Especializada.

⁷ Artículo 8. Garantías Judiciales 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.

⁸ Artículo 25. Protección Judicial 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.

⁹ En este sentido ver, entre otras, *Mota Abarullo y otros Vs. Venezuela* (2020, párr. 120), *Petro Urrego Vs. Colombia* (2020, párr. 118), *Guzmán Albarracín y otros Vs. Ecuador* (2020, párr. 176), *Roche Azaña y otros Vs. Nicaragua* (2020, párr. 84), *Azul Rojas Marín y otra Vs. Perú* (2020, párr. 173).

los Estados Partes se obligan a suministrar recursos judiciales efectivos [...] (art. 25), **recursos que deben ser sustanciados de conformidad con las reglas del debido proceso legal (art. 8.1)**, todo ello dentro de la obligación general a cargo de los mismos Estados, de garantizar el libre y pleno ejercicio de los derechos reconocidos por la Convención a toda persona que se encuentre bajo su jurisdicción (art. 1). [Resaltado no es del original].

De lo expuesto, se puede inferir que si un órgano como el TSE quiere armonizar el ordenamiento interno con las disposiciones interamericanas (como se denota en las consideraciones del Decreto en discusión), debe no solo tomar en cuenta el proporcionar la correspondiente Protección Judicial (art. 25), sino que debe cumplir en su totalidad los estándares convencionales en cuanto a las Garantías Judiciales (art. 8) y su obligación de respetar los derechos plasmados en la Convención (art. 1).

Lo anterior, por cuanto el mismo Tribunal Interamericano ha sostenido desde el caso del Tribunal Constitucional Vs. Perú (2001, párr. 71) hasta la fecha que **“cualquier órgano del Estado que ejerza funciones de carácter materialmente jurisdiccional**, tiene la obligación de adoptar resoluciones apegadas a las garantías del debido proceso legal en los términos del artículo 8 de la Convención Americana” [Resaltado no es del original].

De la normativa constitucional y electoral nacional¹⁰, se puede colegir que el TSE ejerce un carácter jurisdiccional, en particular cuando aplica, en su rol de juez electoral, los mandatos constitucionales de conocer sobre eventuales sanciones a funcionarios públicos y en especial a aquellos de elección popular. Por lo que, bajo esta inteligencia, el órgano electoral no debería escapar de los lineamientos básicos del debido proceso legal, “el cual está compuesto de un conjunto de requisitos que deben observarse en las instancias procesales, a efectos de que las personas estén en

¹⁰ El artículo 102 de la Constitución Política establece que el Tribunal Supremo de Elecciones tiene la función de investigar por sí o por medio de delegados, y pronunciarse con respecto a toda denuncia formulada por los partidos sobre parcialidad política de los servidores del Estado en ejercicio de sus cargos. También dicta que la declaratoria de culpabilidad será causa obligatoria de destitución e incapacitará al culpable de ejercer cargos públicos por un periodo no menor de dos años.

A su vez, el artículo 146 del Código Electoral indica que el TSE podrá ordenar la destitución e imponer inhabilitación para ejercer cargos públicos por un periodo de dos a cuatro años, a los funcionarios citados, cuando sus actos contravengan las prohibiciones contempladas en dicho artículo.

El artículo 220 del Código Electoral también le da al TSE las atribuciones de tramitación y resolución de la cancelación o anulación de credenciales y de la denuncia por parcialidad o beligerancia política.

condiciones de **defender adecuadamente sus derechos ante cualquier tipo de acto del Estado que pueda afectarlos**" [Resaltado no es del original]. (Barbani Duarte y otros vs. Uruguay, 2011, párr. 234)

La referencia anterior acerca de actos del Estado que puedan afectar los derechos de las personas es de gran importancia si consideramos que el derecho a elegir (sufragio activo) y a ser electo (sufragio pasivo)¹¹ constituyen pilares fundamentales y mínimos en una sociedad democrática. De manera que si un organismo electoral, ejerciendo su rol jurisdiccional, va a decidir acerca de eventuales sanciones contra funcionarios públicos, incluso los democráticamente electos -cuyas sanciones sean la pérdida de credenciales o la inhabilitación-, no cabe duda acerca de las garantías mínimas que deben tener los procedimientos sancionatorios, cuyas consecuencias eventualmente llegarían a afectar este tipo de derechos políticos.

En concordancia con lo anterior, la propia Corte IDH ha interpretado que "tanto la destitución como la inhabilitación son restricciones a los derechos políticos, **no sólo de aquellos funcionarios públicos elegidos popularmente, sino también de sus electores**" [Resaltado no es del original]. (Petro Urrego vs. Colombia, 2020, párr. 96).

En este sentido preocupa que el TSE se ampare en su potestad reglamentaria de conformidad con el artículo 12 inciso a) del Código Electoral¹², y disponga por esta vía, de forma unilateral, de una jurisdicción electoral de primera instancia, cuyas resoluciones van a decidir con carácter de cosa juzgada material, entre otros, sobre asuntos tan determinantes en un Estado de derecho, como son las sanciones de funcionarios públicos, sean o no, de elección popular.

Bajo estas nociones ya expuestas, se demuestra que las afectaciones a derechos políticos no son tema menor. Vasta jurisprudencia interamericana ha establecido que cualquier acción de los órganos estatales dentro de procesos sancionatorios debe respetar el debido proceso legal (bajo la noción estricta de ley con procedimientos creados

¹¹ Al respecto, la Corte ha precisado que "existe una diferencia importante entre la sanción de multa y la sanción accesoria de inhabilitación para postularse a elecciones que, como ya se señaló, **implica una limitación al sufragio pasivo**" (López Mendoza vs. Venezuela, 2011, párr. 140) [Resaltado no es del original].

¹² Dispone que corresponde al TSE organizar, dirigir y vigilar los actos relativos al sufragio; y que para ese fin podrá dictar los reglamentos, los acuerdos y las resoluciones, de conformidad con la ley.

en una discusión legislativa por el órgano competente). Esto, incluso, si tomamos en cuenta que la Corte ha valorado que:

el derecho disciplinario forma parte del derecho sancionador [...] en la medida en que está compuesto por un conjunto de normas que permiten imponer sanciones a los destinatarios que realicen una conducta definida como falta disciplinaria”, por lo que **“se acerca a las previsiones del derecho penal”** y, en razón de su “naturaleza sancionatoria”, **las garantías procesales de este “son aplicables *mutatis mutandis* al derecho disciplinario”**¹³ [Resaltado no es del original]. (Petro Urrego vs. Colombia, 2020, párr. 120).

La anterior consideración del tribunal interamericano no se debe valorar de manera aislada. La propia Corte, desde inicios de siglo, ha establecido en cuanto al artículo 8, también, que:

a pesar de que el citado artículo no especifica garantías mínimas en materias que conciernen a la determinación de los derechos y obligaciones de orden civil, laboral, fiscal **o de cualquier otro carácter**, el elenco de garantías mínimas establecido en el numeral 2 del mismo precepto se aplica también a esos órdenes y, por ende, **en ese tipo de materias el individuo tiene también el derecho, en general, al debido proceso que se aplica en materia penal** [Resaltado no es del original]. (Tribunal Constitucional vs. Perú, 2001, párr. 70)¹⁴.

De modo que, analizando los patrones utilizados en la jurisprudencia del alto tribunal interamericano, es claro que las garantías del proceso que regula asuntos contencioso-electorales de carácter sancionatorio deben cumplir analógicamente con los estándares mínimos de un proceso penal (incluyendo la reserva de ley de los procedimientos que lo regulan).

En consecuencia, se debe garantizar que en toda actuación en la que el Estado despliegue su potestad del *ius puniendi*, se respete el debido

¹³ En este sentido también ver: Maldonado Ordoñez vs. Guatemala (2016, párr. 77) y Rosadio Villavicencio vs. Perú (2019, párr. 126).

¹⁴ A modo ilustrativo, si bien el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos forma parte del Sistema Universal de Protección de Derechos Humanos y no del Interamericano, este también expresa en su artículo 14 que toda persona tendrá derecho a ser oída públicamente y con las debidas garantías por un tribunal competente, independiente e imparcial, **establecido por la ley**.

proceso legalmente establecido; en el que incluso: “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**” [Resaltado no es del original]. (Baena Ricardo y otros vs. Panamá, 2001, párr. 129).

Inclusive, se ha reiterado que para que “exista un recurso efectivo, no basta con que esté previsto en la Constitución o la ley” (CIDH, 2018, p. 14), sino que sea realmente adecuado. De lo anterior, se observa que la Corte no deja abierta la interpretación a que haya otros medios normativos más allá de los legales para la creación de recursos o procedimientos, y mucho menos los reglamentarios¹⁵.

De tal forma que así como no se puede concebir en un Estado de derecho un procedimiento penal que no sea regulado luego de un debate parlamentario, bajo el análisis de la jurisprudencia citada, tampoco tendría por qué serlo en procesos sancionatorios no penales contra funcionarios públicos. En especial, cuando ya se ha demostrado la importancia que tiene la toma de decisiones de la Sección Especializada en el goce de derechos políticos, tanto de los elegidos como de los electores.

A este respecto, por ejemplo, ya se ha precisado en precedentes internacionales que:

las decisiones que emiten los órganos internos en materia electoral pueden afectar el goce de los derechos políticos. Por lo tanto, en dicho ámbito también se deben observar las garantías mínimas consagradas en el artículo 8.1 de la Convención, en cuanto sean aplicables al procedimiento respectivo [Resaltado no es del original]. (Yatama vs. Nicaragua, 2005, párr. 150).

Por ende, cuando el criterio anterior refiere al momento en que esas garantías “sean aplicadas al proceso respectivo”, no se debe olvidar que ya se había acotado previamente que las garantías penales son aplicables a procesos disciplinarios que vayan a decidir sobre los derechos de las personas, en este caso, los políticos. Por lo que se demuestra, bajo los criterios ya plasmados en los párrafos anteriores, que la manera en la que

¹⁵ En este sentido: Opinión Consultiva OC9/87 (1987, párr. 24), Trabajadores Cesados del Congreso (Aguado Alfaro y otros) vs. Perú (2006, párr. 125), Liakat Ali Alibux vs. Surinam (2014, párr. 116), Martínez Esquivia vs. Colombia (2020, párr. 130).

el TSE reguló la primera instancia de asuntos de carácter sancionatorio no estaría respetando tan cabalmente el bloque de convencionalidad.

Desde un segundo punto de vista, es importante no solo tener en cuenta el artículo 8.1 de la Convención, sino analizarlo en conjunto con el 25.1. Ambos numerales establecen que toda persona tiene derecho a ser oída por un juez o tribunal competente, establecido con anterioridad por la ley contra actos que violen sus derechos fundamentales.

Por lo tanto, el citado instrumento no solo manda a tener en cuenta las garantías de la reserva de ley de los procedimientos que regulan dichos trámites -como se acotó en los párrafos anteriores- sino que la instancia que va a conocer el fondo de dichos procesos sea la legalmente competente.

En consecuencia, si se tiene en cuenta que el rol del magistrado suplente -pues este es el que, según el reglamento en cuestión, conoce en primera instancia de los asuntos- está taxativamente delimitado tanto por la Constitución Política¹⁶ como por el Código Electoral¹⁷ y que su rol precisamente es eventual, surge el cuestionamiento de si también se cumple dicha disposición convencional en cuanto al tribunal competente.

Incluso, bajo la misma lógica, la Procuraduría General de la República ya se pronunció al respecto, recordando la distinción entre magistrados propietarios y suplentes, en tanto los primeros “desempeñan sus labores de forma permanente, no así aquellos que prestan el servicio **de forma ocasional**, como ocurre en caso de las suplencias” [Resaltado no es del original] (Dictamen C-050-2005).

Por lo que, el reglamento en cuestión, al señalar que la Sección Especializada será integrada de “forma permanente” por tres magistrados suplentes, no solo iría en contra del condicionamiento que impone el artículo 100 de la Constitución -desnaturalizando así la ocupación del magistrado suplente-, sino que le da un rol de juzgador continuo que ni el

¹⁶ El artículo 100 de la Constitución Política dicta que el Tribunal Supremo de Elecciones estará integrado ordinariamente por tres Magistrados propietarios y seis suplentes. Desde un año antes y hasta seis meses después de la celebración de las elecciones generales para Presidente de la República o Diputados a la Asamblea Legislativa, el Tribunal Supremo de Elecciones deberá ampliarse con dos de sus Magistrados suplentes para formar, en ese lapso, un tribunal de cinco miembros.

¹⁷ El artículo 15 del Código Electoral establece que las ausencias temporales de los magistrados propietarios se llenarán con magistrados suplentes, según el procedimiento establecido en la Ley orgánica del Tribunal Supremo de Elecciones. Las ausencias absolutas se llenarán en igual forma, hasta tanto la Corte Suprema de Justicia designe un nuevo propietario.

constituyente originario ni el legislador previeron para los magistrados que prestan labores no permanentes.

Inclusive, tal razonamiento se complementa con lo dicho por la Corte IDH en el sentido de que el:

juez natural deriva **su existencia y competencia de la ley**, la cual ha sido definida por la Corte como la "norma jurídica de carácter general, ceñida al bien común, **emanada de los órganos legislativos** constitucionalmente previstos y democráticamente elegidos, y elaborada según el procedimiento establecido por las constituciones [...]. Consecuentemente, en un Estado de Derecho **sólo el Poder Legislativo puede regular, a través de leyes, la competencia de los juzgadores** [Resaltado no es del original]. (Barreto Leiva vs. Venezuela, 2009, párr. 76).

Añadiendo que si la ley no consagra el fuero de los jueces:

y éste es establecido por el Ejecutivo o por el propio Poder Judicial (**lo que en este caso sería establecido por el TSE**), distrayéndose así al individuo del tribunal que la ley consagra como su juez natural, se vería vulnerado el derecho a ser juzgado por un juez competente. Del mismo modo, si la conexidad está expresamente reglada en la ley, **el juez natural de una persona será aquél al que la ley atribuya competencia en las causas conexas. Si la conexidad no está reglada por la ley, sería violatorio distraer al individuo del juez originalmente llamado a conocer el caso** [Resaltado no es del original]. (Barreto Leiva Vs. Venezuela, 2009, párr. 77).

De tal forma que cualquier proceso que haya determinado eventuales sanciones o que se haya pronunciado con carácter de cosa juzgada acerca de los derechos políticos de algún funcionario, por medio de un procedimiento que no haya estado establecido por ley y que no haya respetado las garantías de competencia de los jueces, puede afectar indebidamente los derechos a permanecer en el cargo en condiciones de igualdad para la persona que se vaya a ver afectada de la decisión (López Lone y otros vs. Honduras, 2015, párr. 238).

Bajo esta lógica, es menester hacer referencia a que el ordenamiento costarricense reconoce sólo a una entidad competente para la decisión de este tipo de asuntos contencioso-electorales de carácter sancionatorio, esta es el propio TSE¹⁸.

Si bien no se pone en duda que el Tribunal tenga potestad reglamentaria, el Código Electoral le otorga dicha facultad en cuanto a fines o actos relativos al sufragio (art. 12, inciso a) del Código Electoral), no así para delegar una competencia que el constituyente le dispuso exclusivamente al pleno propietario¹⁹. De modo que el Tribunal Supremo de Elecciones no tiene la autoridad para delegar mediante reglamento una facultad que le es atribuida constitucionalmente.

Ya la Corte IDH se ha pronunciado acerca de que “la protección otorgada por el artículo 25 de la Convención es la posibilidad real de acceder a un recurso judicial para que la **autoridad competente** y capaz de emitir una decisión vinculante” lo haga (Castañeda Gutman vs. México, 2008, párr. 100) que, como ya de demostró, la única autoridad que goza de dichas facultades es el Tribunal Supremo de Elecciones entendido como sus magistrados propietarios. En caso contrario, se violaría el principio de juez natural tutelado tanto en la normativa nacional como interamericana.

La posición esgrimida en el párrafo anterior inclusive es compartida por la Procuraduría General de la República cuando en su criterio ante la Sala Constitucional indicó que en el reglamento recurrido se les confiere “a los magistrados suplentes del TSE un rol no previsto para ellos y la condición que ostentan, en lo que [les] parece **un exceso de la potestad reglamentaria del referido Tribunal Electoral**” [Resaltado no es del original]. (Criterio del 2 de octubre de 2019 presentado dentro del expediente 19-012605-007-CO, pp. 17-18).

¹⁸ El artículo 102 de la Constitución Política establece que el Tribunal Supremo de Elecciones tiene la función de investigar por sí o por medio de delegados, y pronunciarse con respecto a toda denuncia formulada por los partidos sobre parcialidad política de los servidores del Estado en ejercicio de sus cargos. También dicta que la declaratoria de culpabilidad será causa obligatoria de destitución e incapacitará al culpable de ejercer cargos públicos por un período no menor de dos años.

A su vez, el artículo 146 del Código Electoral indica que el TSE podrá ordenar la destitución e imponer inhabilitación para ejercer cargos públicos por un período de dos a cuatro años, a los funcionarios citados, cuando sus actos contravengan las prohibiciones contempladas en dicho artículo.

El artículo 220 del Código Electoral también le da al TSE las atribuciones de tramitación y resolución de la cancelación o anulación de credenciales y de la denuncia por parcialidad o beligerancia política.

¹⁹ Si bien el artículo 102 de la Constitución Política indica que el TSE puede investigar por sí o por medio de delegados las acusaciones de parcialidad política de los servidores del Estado, hay que tener en cuenta que se le reserva la potestad resolutoria exclusivamente a este.

De manera que, al otorgárseles funciones de juzgador de primera instancia vía reglamentaria a funcionarios que no tienen legal ni constitucionalmente esa competencia, se podría concluir una vez más que no se observan tan detalladamente los preceptos del artículo 25 como se quiso fundamentar en las consideraciones del reglamento.

Lo anterior, por cuanto la mera existencia de recursos judiciales por sí sola no cumple con las obligaciones convencionales de los Estados, sino que estos deben ser idóneos y en concordancia con todo el bloque de convencionalidad, sin que por asegurar un derecho se dejen de lado otros²⁰.

Lo arriba mencionado incluso puede llegar a afectar la seguridad jurídica que se tenga sobre los criterios que emite tanto el Tribunal en pleno como su Sección Especializada. Esto en el sentido de que al tener el TSE una integración flexible con magistrados suplentes que asumen como propietarios dependiendo del momento pre o postelectoral en que se encuentre el país²¹, esta variación “podría conllevar que asuntos de naturaleza y hechos similares tengan una solución diferente, pero más grave aún, ese cambio de integración podría incluso propiciar un tratamiento diferenciado a lo interno de un mismo expediente” (Brenes, 2018, p. 68).

El mismo autor añade a la lógica anterior que si bien:

la ampliación del Pleno del Tribunal para la atención de procesos electorales, dispuesta en los numerales 100 de la Constitución Política y 13 del Código Electoral, no incide en la integración de la Sección Especializada, es lo cierto que la dinámica de nombramientos en la Sección, junto con la propia de sustituciones ordinarias para con el Pleno del TSE, representan nuevas funciones a sumar a los Magistrados suplentes y un punto más en la ecuación que debe ser ponderado [en cuanto a las diferencias de tratamiento que pueden causar estos cambios en las integraciones] (Brenes, 2018, p. 69).

²⁰ En este sentido ver: *Favela Nova Brasilia vs. Brasil* (2017, párr. 235). A su vez se ha establecido que “según el cual **ninguna disposición de la [Convención] puede interpretarse con exclusión de otros derechos y garantías** inherentes al ser humano o que se deriven de la forma democrática representativa de gobierno (*Blake vs. Guatemala*, 1998, párr. 96).

²¹ Revisar nota 10 en cuanto al artículo 100 de la Constitución Política.

De los dos puntos de vista ya desarrollados -acerca de la reserva de ley que debe regular los procedimientos y de la autoridad competente que los debe conocer-, ambos se pueden delimitar en que las disposiciones del 8.1 y 25.1 de la Convención Americana garantizan que “las decisiones en las cuales se determinen derechos de las personas deben ser adoptadas por las **autoridades competentes que la ley interna determine** y bajo el **procedimiento dispuesto para ello**” [Resaltado no es del original]. (Granier y otros (Radio Caracas Televisión) Vs. Venezuela, 2015, párr. 243).

Corolario de lo anterior, es oportuno precisar que si bien la intención del TSE fue tener una visión garantista y favorable a los derechos humanos para que los ciudadanos puedan hacer valer los derechos consagrados en el artículo 25 del Pacto de San José, esta finalidad no se podía lograr por cualquier medio, y menos extralimitándose en su potestad regulatoria. Puesto que como poder del Estado debe hacer un control de convencionalidad de manera integral a todo el ordenamiento interamericano, incluyendo no solo el derecho a la doble instancia de manera aislada, sino a todas las garantías que deben integrar un procedimiento sancionatorio.

En consecuencia, el TSE puede ejercer un amplio control de convencionalidad en el ámbito de sus competencias, como ya lo ha hecho en algunas materias (por ejemplo: no detallar el sexo registrado al nacer en las cédulas de identidad, el registro de matrimonios del mismo sexo, el cambio de nombre por género autopercibido, entre otras) y en otras no, aunque tenga la potestad para hacerlo. Pero crear una instancia jurisdiccional vía reglamento que desnaturaliza el mandato constitucional y legal de los magistrados suplentes, no es una de ellas. Menos cuando la complejidad del asunto demanda una adecuada reflexión legislativa.

4. REFLEXIONES FINALES

Si bien todos los órganos del Estado están llamados a ejercer el respectivo control de convencionalidad, esta tarea se debe hacer en el ámbito de las facultades que les brinda el ordenamiento. Como bien lo ha precisado la

Corte tanto en casos contenciosos²² como en supervisión de cumplimiento de sentencias:

todas las autoridades– incluido el Poder Legislativo– de un Estado Parte en la Convención Americana tienen la obligación de ejercer un “control de convencionalidad” *ex officio*, **evidentemente en el marco de sus respectivas competencias** y de las regulaciones procesales correspondientes, de forma tal que la interpretación y aplicación del derecho nacional sea consistente con las obligaciones internacionales del Estado en materia de derechos humanos [Resaltado no es del original]. (Masacres de El Mozote y lugares aledaños vs. El Salvador, 2020, párr. 44).

De modo que el TSE no puede arrogarse las potestades del legislativo sólo porque dicho poder no ejerce el correspondiente control convencional dentro de sus funciones de reglamentar la doble instancia en la materia. Se debe recordar que las obligaciones internacionales en asuntos de derechos humanos comprometen a todos los poderes del Estado, lo que no significa que uno de ellos pueda excederse en sus facultades ante la inacción de otro de ellos de cumplir con el bloque de convencionalidad.

Ya el que fuera juez de la Corte, Antônio Cançado Trindade, bien ha precisado que las obligaciones emanadas de la Convención “requieren indudablemente de los Estados Partes **la adopción de medidas legislativas** y otras para garantizar los derechos consagrados en ella, por lo que se debe «**seguir insistiendo en sus obligaciones legislativas y judiciales, a la par de las ejecutivas**» [Resaltado no es del original] (“La Última Tentación de Cristo”, Olmedo Bustos y otros vs. Chile, voto concurrente, 2001, párr. 9 y 10).

Bajo esta premisa ya ha habido manifestaciones al respecto, valorando que “resulta factible mediante una reforma al Código Electoral, asignando la competencia sancionatoria a Tribunales Electorales de Primera Instancia”, dado que “mediante el recurso de reconsideración creado vía

²² En este sentido ver, entre otras: Casa Nina vs. Perú (2020, párr. 139), Olivares Muñoz y otros vs. Venezuela (2020, párr. 173), Fernández Prieto y Tumbeiro vs. Argentina (2020, párr. 100), Urrutia Laubreaux vs. Chile (2020, párr. 93) y Azul Rojas Marín vs. Perú (2020, párr. 269).

jurisprudencial²³ no se garantiza el derecho a la doble instancia en sede electoral” (Fallas, 2016, pp. 12 y 13).

Por ese motivo, y por la discusión parlamentaria que debe llevar el crear primeras instancias electorales se considera que, el TSE, si quiere asumir su responsabilidad convencional *ex officio*, lo más prudente que debió plantearse fue hacer uso de las facultades que le da el artículo 12 inciso m)²⁴ del Código Electoral y promover las reformas encaminadas a cumplir con una doble instancia idónea en materia contencioso-electoral. Lo que sería una buena manera de conciliar la autonomía de la función electoral y el carácter irrecurrible de sus resoluciones.

Lo anterior por cuanto el deber de adecuar el derecho interno, como lo manda el artículo 2²⁵ del Pacto de San José, lo deben cumplir las autoridades estatales dentro de sus competencias; y en caso de incumplimiento por parte de alguna de ellas, existen los mecanismos normativos²⁶ para hacer acatar al Estado como un todo (en este caso de regular la doble instancia en materia contencioso-electoral).

Debido a lo anterior, es valioso señalar que ya un ente como la Corte IDH ha mandado a adoptar medidas legislativas y de adecuación normativa interna. En el caso Herrera Ulloa Vs. Costa Rica, la misma Corte ordenó al país adecuar el derecho interno, lo cual se cumplió cabalmente con la sanción de la Ley n.º 8837, y contribuyó al archivo del caso en el año 2010²⁷.

Por lo que ya la experiencia ha demostrado que, si no se cumplen las disposiciones convencionales internamente por el legislativo, existen con probado éxito los mecanismos para hacer valer dichas obligaciones sin la

²³ Al momento de recepción del artículo de Fallas en febrero de 2016 no había sido dictado el Reglamento de la Sección Especializada (3 de junio) y el recurso sólo estaba dispuesto vía jurisprudencial.

²⁴ Dicho numeral señala que una de las atribuciones del TSE es el “promover las reformas electorales que estime necesarias y colaborar en la tramitación legislativa de los proyectos relacionados con esa materia”.

²⁵ Artículo 2. Deber de Adoptar Disposiciones de Derecho Interno. Si el ejercicio de los derechos y libertades mencionados en el artículo 1 no estuviere ya garantizado por disposiciones legislativas o de otro carácter, los Estados Partes se comprometen a adoptar, con arreglo a sus procedimientos constitucionales y a las disposiciones de esta Convención, las medidas legislativas o de otro carácter que fueren necesarias para hacer efectivos tales derechos y libertades.

²⁶ El artículo 63 de la Convención Americana indica que 1. Cuando decida que hubo violación de un derecho o libertad protegidos en esta Convención, la Corte dispondrá que se garantice al lesionado en el goce de su derecho o libertad conculcados. Dispondrá, asimismo, si ello fuera procedente, que se reparen las consecuencias de la medida o situación que ha configurado la vulneración de esos derechos.

²⁷ Revisar: Caso Herrera Ulloa vs. Costa Rica, Supervisión de Cumplimiento de Sentencia, 2010, párr. 16.

necesidad de que otro poder del Estado asuma competencias que no le son propias.

Debido a lo cual, a modo de conclusión, no se quiere argumentar aquí que no es necesario contar con un medio recursivo de las decisiones que se tomen en el ámbito contencioso-electoral, porque sí lo es, pues es algo que la misma Corte ha instado a los Estados a implementar. El asunto es que este no se puede decretar por cualquier autoridad ni por cualquier medio, sino respetando las debidas competencias y garantías bajo las cuales se debe plantear.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Brenes, L. D. (May.-Jun., 2018). Magistratura electoral y reforma constitucional. *Revista de Ciencias Jurídicas*, (149), 61-72.
- Cançado, A. A. (2001). Voto concurrente. Corte Interamericana de Derechos Humanos. *La Última Tentación de Cristo (Olmedo Bustos y otros) vs. Chile. Fondo Reparaciones y Costas*. Sentencia del 5 de febrero.
- Corte Interamericana de Derechos Humanos (1988). *Velásquez Rodríguez vs. Honduras. Fondo*. Sentencia del 29 de julio.
- Corte Interamericana de Derechos Humanos (1998). *Blake vs. Guatemala. Fondo*. Sentencia del 24 de enero.
- Corte Interamericana de Derechos Humanos (2001). *Tribunal Constitucional vs. Perú. Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia del 31 de enero.
- Corte Interamericana de Derechos Humanos (2001). *Baena Ricardo y otros vs. Panamá. Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia del 2 de febrero.
- Corte Interamericana de Derechos Humanos (2005). *Yatama vs. Nicaragua. Excepciones Prelimares, Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia del 23 de junio.
- Corte Interamericana de Derechos Humanos (2008). *Castañeda Gutman vs. México. Excepciones Prelimares, Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia del 6 de agosto.
- Corte Interamericana de Derechos Humanos (2009). *Barreto Leiva vs. Venezuela. Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia del 17 de noviembre.

- Corte Interamericana de Derechos Humanos (2010). *Herrera Ulloa vs. Costa Rica. Supervisión de Cumplimiento de Sentencia*. Resolución del 22 de noviembre.
- Corte Interamericana de Derechos Humanos (2011). *López Mendoza vs. Venezuela. Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia del 1 de septiembre.
- Corte Interamericana de Derechos Humanos (2011). *Barbani Duarte y otros vs. Uruguay. Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia del 13 de octubre.
- Corte Interamericana de Derechos Humanos (2015). *Granier y otros (Radio Caracas Televisión) vs. Venezuela. Excepciones Prelimares, Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia del 22 de junio.
- Corte Interamericana de Derechos Humanos (2015). *López Lone y otros vs. Honduras. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia del 5 de octubre.
- Corte Interamericana de Derechos Humanos (2017). *Favela Nova Brasilia vs. Brasil. Excepciones Prelimares, Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia del 16 de febrero.
- Corte Interamericana de Derechos Humanos (2018). *Protección judicial Cuadernillo de Jurisprudencia*, (13), 5-143.
- Corte Interamericana de Derechos Humanos (2020). *Petro Urrego vs. Colombia. Excepciones Prelimares, Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia del 8 de julio.
- Corte Interamericana de Derechos Humanos (2020). *Masacres de El Mozote y lugares aledaños vs. El Salvador. Solicitud de Medidas Provisionales y Supervisión de Cumplimiento de Sentencia*. Resolución del 19 de noviembre.
- Costa Rica (Ley 1949). *Constitución Política de la República de Costa Rica*. Recuperado de https://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?nValor1=1&nValor2=871
- Costa Rica (Ley) (2009). *Código Electoral, Ley n.º 8765*. Recuperado de http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?param2=NRTC&nValor1=1&nValor2=66148
- Costa Rica. Procuraduría General de la República de Costa Rica (2005). *Dictamen C-050-2005 del 8 de febrero*.

- Costa Rica. Procuraduría General de la República de Costa Rica. (2019). Criterio del 2 de octubre dentro del expediente 19-012605-007-CO tramitado ante la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia de Costa Rica.
- Costa Rica. Tribunal Supremo de Elecciones (2016). *Decreto n.º 5-2016 del 31 de mayo. Reglamento de la Sección Especializada del Tribunal Supremo de Elecciones que tramita y resuelve en primera instancia asuntos contencioso-electorales de carácter sancionatorio*. Publicado en el Alcance n.º 91 a La Gaceta n.º 107 del 3 de junio. Recuperado de <https://www.tse.go.cr/pdf/normativa/seccionespecializadaTSE.pdf>
- Fallas, A. (2016). 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? *Revista de Derecho Electoral*, (22), 66-78.
- Organización de los Estados Americanos (1969). *Convención Americana sobre Derechos Humanos*. Recuperado de https://www.oas.org/dil/esp/tratados_b-32_convencion_americana_sobre_derechos_humanos.htm
- Sobrado, L. A. (2019). La autonomía de la función electoral desafiada por la jurisdicción constitucional: concreción en Costa Rica de una problemática latinoamericana del siglo XXI. *Revista de Derecho Electoral*, (27), 27-46.