

## La responsabilidad disciplinaria del mandato político y representativo en Costa Rica

José Mario Achoy Sánchez\*

[https://doi.org/10.35242/RDE\\_2023\\_36\\_7](https://doi.org/10.35242/RDE_2023_36_7)

### Nota del Consejo Editorial



**Recepción:** 11 de abril de 2023.

**Revisión, corrección y aprobación:** 3 de julio de 2023.

**Resumen:** Este trabajo académico consiste en un aporte relacionado con la manera en la que, desde perspectivas procedimentales y sustantivas, se aborda el régimen disciplinario aplicable en materia jurídica a los cargos de elección popular en Costa Rica. Como punto de partida, se toma el hecho de que en este régimen jurídico del Estado existe una relación de empleo que no exime al ejercicio de la función pública respecto de todos los deberes y responsabilidades ordinarias de un marco disciplinario; sin embargo, al tratarse de cargos electos popularmente, tienen una función de ejercicio representativo en virtud de la dotación de legitimidad electoral que les ha sido otorgada. En tal sentido, el artículo brinda algunas perspectivas normativas acerca de la manera en la que el derecho del Estado atiende este tipo de circunstancias, así como las diferenciaciones y contrastaciones presentes debido al tipo de cargo de elección popular del que se trate en cada uno de los casos.

**Palabras clave:** Cargos de elección popular / Función pública / Régimen disciplinario / Sanciones disciplinarias / Causas de cancelación de credenciales / Responsabilidad administrativa / Derecho constitucional.

**Abstract:** This academic work consists of a contribution related to the way in which, from procedural and substantive perspectives, the disciplinary regime applicable in legal matters to popularly elected positions in Costa Rica is addressed. The starting point is the fact that in this legal regime of the State there is an employment relationship that does not exempt the exercise of the public function with respect to all the ordinary duties and responsibilities of a disciplinary framework; however, as they are popularly elected positions, they have a function of representative exercise by virtue of the endowment of electoral legitimacy that has been granted to them. In this sense, the article offers some normative perspectives about the way in which the State Law addresses this type of circumstances, as well as the differentiations and contrasts present due to the type of popularly elected position in question in each one of the cases.

**Key Words:** Popular election posts / Public service / Disciplinary regime / Disciplinary sanctions / Causes for credentials removal / Administrative responsibility / Constitutional right.

\* Costarricense, abogado y politólogo, correo jose.achoy@ucr.ac.cr. Máster en Derecho Público y máster en Ciencias Políticas; cuenta con formación en estudios en Metodología Comparada de la Universidad Libre de Berlín y en "Aspectos fundamentales del derecho en sociedades globalizadas" por la Universidad de Frankfurt, Alemania. Es asesor del Sistema de Estudios de Posgrado de la Universidad de Costa Rica y se desempeña como docente en la Escuela de Historia y la Escuela de Ciencias Políticas de la misma casa de estudios. Orcid 0003-0942-6318.

## **1. CONTEXTUALIZACIÓN PREVIA**

Este texto propone el esclarecimiento del régimen que atañe al ejercicio de la función pública cuando la investidura se adquiere con ocasión de un proceso comicial a nivel local (autoridades municipales) o nacional (presidencia de la república y diputados a la Asamblea Legislativa). En ese sentido, el trabajo académico consiste en la identificación y el análisis crítico del ordenamiento normativo y, en particular, el desarrollo que su aplicación ha tenido -por parte de los principales órganos contralores de la legalidad- cuando se han accionado mecanismos sancionatorios en perjuicio de quienes ocupan esos cargos.

Así, aunque todos estos puestos responden a un mandato popular mediado por disposiciones de índole constitucional y legal, lo cierto es que el régimen normativo y los mecanismos procedimentales para su sanción disciplinaria han demostrado tener variantes debido a criterios jurisdiccionales y administrativos no siempre uniformes ni consistentes. Por el tipo de representación política que se ejerce, varios son los órganos intervinientes en las dinámicas sancionatorias e, incluso, por tratarse de una función pública con legitimación democrática de origen, se habilita la dicotómica revocación de la investidura por efecto político y, alternativamente, con efecto jurídico. El texto no solo expone una identificación desdoblada de las especificidades que atañen a las diversas modalidades de función pública con ocasión del ejercicio de un cargo de elección popular; sino, además, entabla el ejercicio académico de efectuar un análisis crítico acerca de los desafíos y retos que involucra la imposición de una sanción disciplinaria ante cargos públicos que son de índole representativa.

El principio democrático presente en el ordenamiento jurídico costarricense tiene como contenido esencial la garantía institucional de un ejercicio pleno respecto de aquellos puestos que resultan ser de elección popular. En ese sentido, este principio se alimenta por las garantías con las que, a partir de una credencial para la representación política ciudadana (presidencia de la república, diputación, alcaldía, regiduría o cualquier otro puesto del Gobierno municipal), la persona que ocupe el cargo tenga plena seguridad de que su mandato ha sido dado por el pueblo y que solamente obedece a esa representación popular (sobre este punto, el Tribunal Supremo de Elecciones ha señalado en su jurisprudencia que la credencial no es otra cosa que la materialización de una voluntad popular que encarna la nación, en la que, según el artículo 2 de la Constitución Política, reside la soberanía).

La previsión normativa de disposiciones que deben observarse en el ejercicio de la función pública también alcanza a aquellos puestos donde las personas son servidoras públicas por la designación del mandato popular. Además de la existencia de diferentes causales constitucionales y legales de destitución que atañen a estos puestos, la historia reciente ha demostrado por medio de resoluciones jurisdiccionales que: a) en primer lugar, el efecto sancionatorio puede derivarse como producto de un proceso político y, también, como producto de un proceso jurídico; b) por otra parte, que los órganos legales y constitucionales con competencia para sancionar la función pública representativa varían en razón del tipo de cargo y falta imputada, lo cual conduce colateralmente a una particular especificidad de procedimientos.

Bajo el análisis expuesto, deviene necesario el esclarecimiento jurídico de estos aspectos que tienen el potencial de coadyuvar en la labor jurisdiccional y administrativa de aquellos órganos que atienden la tramitación de procesos en el marco del régimen disciplinario sobre cargos de elección popular. Véase que esa depuración teórico-conceptual permitiría, como un efecto virtuoso, una mayor comprensión del fenómeno disciplinario de los representantes populares, componente ineludible de la responsabilidad del Estado como uno de sus atributos (según el numeral 9 constitucional, los titulares públicos están sometidos a la rendición de cuentas y evaluación de resultados, lo que, a su vez, lleva a un régimen de responsabilidad amplio: administrativo, civil, penal y electoral).

Se añade a este carácter de pertinencia la incorporación transversal de la sentencia del 8 de julio de 2020 en el caso *Petro Urrego vs. Colombia*, en donde la Corte Interamericana sentó las bases convencionales aplicables al régimen sancionatorio que deben observar los ordenamientos de la región en el marco de los procesos disciplinarios en contra de personas que ocupan cargos de elección popular: según el órgano hemisférico de tutela, una autoridad administrativa no puede remover de su cargo a un representante popular, pues ello anula el principio de jurisdiccionalidad de la materia (un antecedente de este precepto se encuentra en la sentencia *López Mendoza vs. Venezuela*).

Ello también es una oportunidad académica para analizar la conformidad del ordenamiento jurídico costarricense, las resoluciones jurisdiccionales emitidas hasta el momento y el funcionamiento interno del régimen sancionatorio, en relación con el reciente pronunciamiento de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, máxime cuando órganos como el Tribunal Supremo de Elecciones se ha opuesto a proyectos de ley en los

que el Parlamento pretende, como instancia deliberante pero en ejercicio de la función administrativa, asignarse el régimen disciplinario absoluto de sus miembros; esa vía sería una franca contradicción al marco convencional (ver, sobre esto, la respuesta dada por el citado tribunal dentro del expediente legislativo n.º 22.226).

Las ideas expuestas en líneas siguientes responden a un proceso metodológico basado en la implementación de técnicas de investigación social cualitativa como la revisión documental, la sistematización jurisprudencial y la recopilación normativa de insumos científicos que permitirán obtener los hallazgos académicos y conducir las conclusiones de esta propuesta. Lo anterior, a partir de los pronunciamientos más relevantes que resultan aplicables al objeto en discusión, así como en referencia al marco normativo que rige este tipo de relaciones políticas y jurídicas en el ámbito democrático costarricense.

Además, para ello se tuvo como punto de partida la siguiente premisa: la pluralidad normativa y procedimental a nivel jurídico ocasiona un tratamiento diferenciado por parte del ordenamiento cuando se deben accionar mecanismos sancionatorios de carácter disciplinario en perjuicio de las personas que ocupan cargos de elección popular. A pesar de consistir en un mandato constitucional, las disposiciones normativas, administrativas y jurisprudenciales han ocasionado que el direccionamiento de estos procesos se canalice por vías diferenciadas y, además, que existan alternativamente sanciones con efecto dicotómico de corte político y de corte jurídico.

## **2. CAUSALES DE RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA EN CARGOS DE ELECCIÓN POPULAR**

Como ya se expuso en la primera sección, por un mandato constitucional y legal existe normativa sustantiva específica que rige la responsabilidad de quienes ocupan cargos de representación y cuya sanción particular se trata del retiro de la credencial para ejercer tal mandato. No obstante, también se indicó al inicio de este trabajo académico que quien asume un cargo de elección popular es tan funcionario público como quien ingresa a servir al Estado a través del mecanismo de reclutamiento y selección.

Consecuentemente, a pesar de que algunos puestos pueden presentar particularidades y variantes procedimentales para accionar una gestión disciplinaria respecto de ellos, lo cierto es que a cualquier persona servidora pública le atañe un ámbito común y le alcanza un régimen administrativo

global de causales que deben observar en el ejercicio de esa función y cuya infracción puede resultar en una sanción. En una labor de investigación acerca de la situación actual de los regímenes sancionatorios del entramado institucional costarricense, se arribó a las siguientes conclusiones:

- a. No todas las instituciones públicas contemplan las mismas conductas punibles en su normativa interna.
- b. La configuración de la conducta punible puede variar en relación con la especificidad de las acciones que son sancionables, según la redacción de la normativa interna de cada institución.
- c. Aún y cuando existan conductas punibles que son similares entre diferentes instituciones, la sanción puede variar según el régimen disciplinario de cada entidad estatal.
- d. Igualmente, se encuentran diferencias sustanciales al establecer el nivel de gravedad de la falta (leve, grave, muy grave) cometida por el funcionario.
- e. Los procedimientos para la emisión de normativa disciplinaria varían entre instituciones públicas, de manera que algunos reglamentos han sido dispuestos unilateralmente, otros han involucrado la participación sindical y otros han requerido la aprobación por parte de órgano colegiados internos (Achoy, 2018, p. 16).

Las circunstancias indicadas anteriormente alcanzan en forma transversal al régimen de empleo público en el que se involucran las personas cuando asumen puestos de elección popular: de esta manera, quien asuma una alcaldía se somete no solo a las causales legales dispuestas en forma específicas para el régimen disciplinario de su cargo en particular, sino también a aquellas que de manera eventual se hayan establecido por reglamentos internos de trabajo del municipio o incluso por una convención colectiva de trabajo suscrita por el gobierno local al efecto.

Con este aspecto y considerando lo explicado en la sección anterior, se arriba a la conclusión de que una persona que ocupe cargos de elección popular también está cubierta y permeada por el régimen de responsabilidad administrativa y judicial que atañe a cualquier otra persona en un puesto público. Toda vez que el sistema político costarricense, si bien establece diferenciaciones en cuanto al procedimiento (como los fueros), lo cierto es que no contempla diferenciaciones de alcance que puedan necesariamente homologarse a una justificación de impunidad: no hay

persona servidora pública en el país que esté exenta de responsabilidad, sea esta política, administrativa, civil o penal.

No existe ninguna razón jurídica para excluir a una persona que sirve para el Estado bajo el mandato de la representación popular, respecto del régimen de responsabilidad administrativa o penal; todo lo contrario, las causales que podrían derivar en sanción son incluso mayores en cuanto a cantidad, respecto de aquellas que se encuentran normativamente tipificadas y taxativamente establecidas para el resto de las personas que ejercen la función pública.

Ello es así en virtud de que, en adición a las que se encuentran en reglamentos, convenciones o leyes, los puestos de elección popular tienen causales específicas de responsabilidad que conducen al retiro de la credencial de tal mandato; sea a nivel constitucional o a nivel del Código Municipal.

No obstante, como se expone más adelante, lo que diferencia en la calidad o condición del puesto consiste en el procedimiento que debe llevarse a cabo para la eventual sanción. Esto quiere decir que, si bien la presidencia de la república y la presidencia ejecutiva de una institución autónoma tienen las mismas causales de responsabilidad administrativa, el procedimiento que establece el ordenamiento para su eventual investigación y sanción es divergente.

### **3. PROCEDIMIENTOS DISCIPLINARIOS PARA CARGOS DE ELECCIÓN POPULAR**

#### **a) CONSIDERACIÓN GENERAL**

En su texto sobre la teorización de la *accountability*<sup>1</sup> horizontal, Guillermo O`Donnell (2001) plantea la manera en la que se ha institucionalizado una legalización de la desconfianza política, a través de mecanismos de control y sanción en forma horizontal entre poderes del Estado. Particularmente, formula el autor lo siguiente:

La existencia de agencias estatales que tienen autoridad legal y están fácticamente dispuestas y capacitadas (*empowered*) para emprender acciones que van desde el control rutinario hasta sanciones penales o incluso *impeachment*, en relación con actos u

---

<sup>1</sup> Concepto asociado a la rendición de cuentas, se utiliza como sinónimo de responsabilidad, de dar cuenta, responder por, dar cumplimiento, básicamente a nivel de gestión pública.

omisiones de otros agentes o agencias del estado que pueden, en principio o presuntamente, ser calificadas como ilícitos (p. 1).

Uno de los principales desafíos que involucra la tramitación y el procedimiento de una causal disciplinaria en perjuicio de una persona que ha sido electa por medio del mandato popular, es el hecho de que justamente ha sido el pueblo quien le ha nombrado y le ha otorgado la legitimidad representativa para ocupar el puesto. Como bien lo referenció anteriormente la Corte IDH en la cita de la sentencia transcrita, al retirarle la credencial a una persona que ocupa un puesto de elección popular o al imponerle una sanción de cualquier índole, también debe observarse que se está tomando una acción que puede ocasionar impacto sobre la representación efectiva y el mandato ciudadano que se ha derivado a través del sufragio.

Ello quiere decir que la tramitación de sanciones disciplinarias en perjuicio de quienes ocupan este tipo de cargos no solo tiene una dimensión relacionada con la esfera personal en cuanto a la tutela de sus derechos fundamentales y el ejercicio pleno del sufragio pasivo; sino, además, que cuando se acciona el inicio de un procedimiento disciplinario en contra de una persona electa popularmente, también se está accionando una respuesta del ordenamiento que invade o atañe al ejercicio representativo otorgado por la voluntad popular.

Por ese motivo, el establecimiento de la instancia administrativa o judicial con competencia para entablar sanciones en contra de quienes ocupan cargos públicos de elección popular ha sido objeto de importante debate en los últimos años en Costa Rica; y ello no responde a menor cosa: se trata de que, jurídicamente, se le otorgue a una dependencia del Estado la facultad de sancionar y eventualmente destituir a quien llegó a un determinado puesto por designación del pueblo.

#### **b) PROCEDIMIENTOS CONSULTIVOS DE SANCIÓN POLÍTICA SOBRE LOS CARGOS DE MANDATO POPULAR**

Ciertamente, bajo un esquema del paralelismo de las formas, el ordenamiento jurídico costarricense prevé la figura de la revocatoria del mandato; empero este aspecto solo se encuentra disponible para los puestos de elección popular correspondientes a las alcaldías de los gobiernos locales y su eficacia jurídica depende de presupuestos específicos dados por el Código Municipal. Sobre este procedimiento en particular, la

Sala Constitucional (2004) dispuso en la sentencia n.º 11608-2004, lo siguiente:

Este mecanismo es el único instrumento de control político previsto en nuestro ordenamiento que puede tener como efecto inmediato y definitivo la revocatoria de un puesto de elección popular; y a tal efecto, esta Sala echa de menos que no se extienda a los demás funcionarios de elección popular—Presidente de la República, Vicepresidentes, diputados, regidores y síndicos—, por constituir —se reitera—una manifestación de la democracia participativa, como característica esencial de nuestro Estado Social y Democrático de Derecho.

Esto implica que, si bien el régimen democrático del sistema político le otorga al pueblo las facultades participativas de elegir a sus representantes, lo cierto es que no necesariamente se las designa de igual forma para destituirles; dado que la única posibilidad para llevar a cabo esa pretensión es en el caso de las alcaldías municipales. No obstante, de ningún modo este procedimiento de revocatoria del mandato atiende a las pautas de un debido proceso que se corresponda por la infracción de alguna norma o porque la actuación de la persona que ocupa el cargo se subsuma en algunas de las causales establecidas legalmente.

Es decir, el mecanismo revocatorio es una respuesta de carácter político para que sea el pueblo quien destituya, y que deriva en un retiro consecuente de la credencial para el mandato popular, con o sin causal previa, a quien se ha electo y designado para el puesto de la alcaldía. Aun cuando este mecanismo se hiciera extensivo al resto de cargos de elección popular, no resultaría jurídicamente admisible estimarlo como un procedimiento sancionatorio o de carácter disciplinario, pues no consiste necesariamente en una vía con garantías procedimentales y tampoco se acciona como resultado de la aparente comisión u omisión de faltas en el ejercicio del cargo.

### **c) PROCEDIMIENTOS JURÍDICOS DE SANCIÓN POLÍTICA SOBRE CARGOS DE MANDATO POPULAR**

Similar caso ocurre con las sanciones y los reproches políticos derivados de un control legislativo desde el congreso: de conformidad con el inciso 23 contenido en el artículo 121 de la Constitución Política, la Asamblea Legislativa cuenta con las facultades normativas para llevar a cabo investigaciones especiales, a través de comisiones nombradas al efecto,



con el fin de que realicen las pesquisas e indagaciones tendientes a cumplir el fin para el cual fueron designadas. La culminación de su labor se presenta con la rendición de un informe de investigación que puede (o no) conducir a relaciones de hechos sobre aparentes faltas cometidas por personas que ocupan cargos de elección popular y que podrían ser remitidas a las órdenes de instancias judiciales.

Hay 2 particularidades en este tipo de mecanismo: a) en primer lugar, lo establecido en el dictamen y las demás disposiciones que al efecto emanen desde el Congreso no tienen ninguna consecuencia jurídica, únicamente tienen el carácter de reproche político, y b) de conformidad con la jurisprudencia constitucional, se ha establecido que en razón de las particularidades de este tipo de investigaciones, no debe atenderse necesariamente el cumplimiento del debido proceso en virtud de que no se trata de un procedimiento disciplinario, aunque sí es dable la vigilancia a garantías mínimas como el derecho de abstención y de hacerse acompañar por una persona profesional en derecho. En la sentencia 7215-2000, la Sala Constitucional dispuso sobre estos aspectos lo siguiente:

Las comisiones no pueden juzgar ni imponer penas a persona alguna, función propia del Poder Judicial, pues de lo contrario se constituirían en Tribunales Especiales, creados para el juzgamiento de un caso particular. Lo anterior, permite concluir que dichas Comisiones no realizan funciones jurisdiccionales y, por ello, no se les ha conferido el poder de juzgar e imponer sanciones. Son órganos de carácter político -no judicial- cuya actividad principal consiste en la recolección de información, de la cual, por sí sola, no se derivan consecuencias jurídicas de ningún tipo para los servidores públicos o los particulares.

A la luz de lo que inicialmente se expuso en cuanto a la teoría de O´Donnell (2001), estos últimos dos mecanismos (revocatoria e investigación legislativa) fungen como canales de *accountability* horizontal cuando se trata de la persecución e indagación de aparentes faltas contra el ejercicio de la función pública por parte de quienes ocupen cargos de elección popular; sin embargo, no menos cierto es el hecho de que ninguno de estos mecanismos atiende en sentido estricto a la garantía procedimental de una gestión disciplinaria y estrictamente jurídico-sancionatoria, pues su contenido esencial versa en torno a una dimensión de reproche político.

**d) PROCEDIMIENTOS JURÍDICOS DE SANCIÓN ADMINISTRATIVA SOBRE CARGOS DE MANDATO POPULAR**

En este acápite se pretende realizar una identificación clara, distintiva y contrastada de la manera en la que cada uno de los puestos de elección popular recibe un tratamiento diferenciado cuando corresponde ejercitar una gestión disciplinaria en perjuicio de quien representa un mandato popular y, además, debido a la causal que se haya eventualmente infringido.

Sobre esto, es importante señalar que las disyuntivas contemporáneas esclarecidas a través de la jurisprudencia dejan entrever que la instrucción y la sanción de los procedimientos disciplinarios incoados en contra de personas que ocupan cargos de elección popular incluso han sido objeto de conflictos de competencia entre el Tribunal Supremo de Elecciones, la Contraloría General de la República y los gobiernos locales.

La omisión legislativa de establecer de manera unificada un procedimiento o un órgano específico ha derivado en el hecho de que cada puesto de representación popular cuenta con un órgano instructor y un órgano decisor distinto de la reserva constitucional o legal y en atención de la falta que se investigue. Para ello, de seguido se esboza cuáles son cada uno de estos procedimientos con sus respectivas particularidades.

**í. PROCEDIMIENTOS DE INSTRUCCIÓN Y SANCIÓN POR PARTE DEL TRIBUNAL SUPREMO DE ELECCIONES**

Debido al numeral 220.f del Código Electoral, el Tribunal Supremo de Elecciones ejerce función jurisdiccional en la tramitación y resolución de las cancelaciones o retiros de credenciales respecto de las personas que ocupan cargos de elección popular. Este procedimiento se inicia, de conformidad con el artículo 254 del mismo cuerpo normativo, a gestión de parte; ello implica que, necesariamente, los procedimientos que lleva a cabo el TSE son accionados en atención a denuncias y no por una tramitación oficiosa.

Las causales respecto de las que se acciona un procedimiento disciplinario y es instruido y sancionado por parte de esta jurisdicción son las siguientes, según el Código Electoral (2009):

ARTÍCULO 258.- Cancelación de credencial por ausencia. Si la solicitud de cancelación de credenciales se sustenta en la ausencia injustificada

de algún funcionario municipal de elección popular, según lo dispuesto en el Código Municipal, el concejo municipal enviará al Tribunal, junto con la solicitud de cancelación de credenciales, una certificación en la que se indiquen las fechas exactas en que el funcionario(a) se ausentó. El Tribunal dará audiencia por el término de ocho días, a fin de que el funcionario justifique la ausencia o manifieste lo que considere conveniente a sus intereses. Solo se decretará la apertura del procedimiento administrativo, cuando dicho funcionario exprese, en esa oportunidad, su oposición.

Además de lo anterior, la jurisprudencia del TSE ha sido consistente en la gestión de procedimientos sancionatorios con resultado de cancelación de credenciales cuando se presenta la carencia sobreviniente de uno de los requisitos legales o constitucionales para el ejercicio del puesto. Concretamente, este supuesto ocurre en los puestos de representación a nivel municipal, ya que el requisito que podría variar después de la declaratoria de elección es el del domicilio de la persona que ocupa el cargo de elección popular.

Nótese que esto ocurre en los puestos municipales de elección debido a que en el caso de la Asamblea Legislativa y de la presidencia de la república, los requisitos para ocupar esos puestos son invariables en el tiempo: a) la condición de la edad es un rasgo biológico inmodificable; y b) la condición de costarricense por nacimiento tampoco puede ser variada por tratarse, también, de un hecho vital. Lo que sí podría variar sería la condición de costarricense por naturalización, en el caso de un proceso judicial de lesividad en el que se demuestre la existencia de defectos o vicios administrativos respecto del otorgamiento de la condición de costarricense por naturalización.

Los únicos puestos que precisan como requisito legal el hecho de residir en el mismo cantón o distrito donde se ejerce el puesto son los municipales; razón por la cual no se tramitan ante el TSE procedimientos sancionatorios encausados a retirar las credenciales de personas diputadas o de la presidencia de la república por haber sobrevenido un cambio en su domicilio.

En los supuestos antes dichos, es el propio Tribunal Supremo de Elecciones quien instruye el procedimiento y, en caso de acreditarse los hechos, aplica la sanción del retiro o cancelación de las credenciales de la persona que los hubiere cometido.

Sobre la recurribilidad de esa disposición en garantía de la segunda instancia, existe conflicto jurídico para su determinación. Por una parte, en la sentencia 17833-2014, la Sala Constitucional (2014) dispuso lo siguiente en el análisis de un caso concreto:

Si la sanción es la cancelación de credenciales, la actuación posterior del Tribunal Supremo de Elecciones, la sanción administrativa de pérdida de credencial impuesta por el Tribunal Supremo de Elecciones puede ser objeto de fiscalización ante la Jurisdicción Contencioso-Administrativa conforme al artículo 49 Constitucional.

Se advierte que el anterior pronunciamiento es un caso específico acerca de una interpretación conforme en el análisis de la *Ley contra el acoso y el hostigamiento sexual en el empleo y la docencia*, sin que ello implique en modo alguno que su aplicación es una regla jurídica subsumible a otras causales.

No obstante, el propio TSE sigue la tesis minoritaria de los magistrados Cruz Castro y Armijo, en el entendido de que un acto jurisdiccional de ese órgano no puede ser revisado por la jurisdicción contencioso-administrativa, pues los procedimientos de cancelación de credenciales de personas que ocupan puestos de elección popular son actos de naturaleza electoral, en tanto se encuentra de por medio no solo esa cancelación, "sino por el hecho de que, en el mismo acto, se designa a quien asumirá el cargo que queda vacante, reconociendo la voluntad popular expresada originalmente por una comunidad" (Sala Constitucional, 2014).

Adicionalmente, el voto salvado de referencia indica que esa potestad deriva de otra anterior de naturaleza eminentemente electoral, como lo es la declaratoria de elección en un cargo público y, desde este punto de vista, esa decisión está amparada por la potestad atribuida de forma exclusiva y excluyente al TSE por la propia Constitución Política en sus artículos 9, 99 y 102 inciso 3.

Empero, existe un elemento por adicionar: las resoluciones del TSE adquieren autoridad de cosa juzgada material y, por ende, a su criterio no pueden ser revisadas ni suspendidas por ninguna autoridad judicial y prevalecen, por imperio de Constitución, sobre cualquier disposición que pueda adoptar cualquier otro juez de la república. Además, por medio del voto 3639-2012 de la Sala Constitucional (2012) se estableció:

El legislador determinó incluir dentro de la jurisdicción electoral la citada cancelación, por lo que este Tribunal, en la vía de amparo, no

puede cuestionar ese acto. Ahora bien, lo anterior no significa que el acto que se impugna esté exento de control, pues puede ser revisado a través del amparo electoral, en cuyo caso, y para garantizar el principio de juez natural, quienes participaron en la imposición de la sanción no podrían conocer de citado recurso. En todo caso, si el Tribunal Supremo de Elecciones declinara la competencia en este asunto, la Sala Constitucional tendría que asumir la competencia.

De manera posterior a esta discusión, el TSE emitió el Decreto n.º 5-2016 denominado "Reglamento de la sección especializada del Tribunal Supremo de Elecciones que tramita y resuelve en primera instancia asuntos contencioso-electorales de carácter sancionatorio". Por medio de este órgano integrado por magistraturas electorales, se pretendió que fuese, dentro del procedimiento jurisdiccional a su cargo, un órgano de instancia integrado por jueces electorales para establecer una fase adicional que garantizara a todos los funcionarios de elección popular (no solo a los municipales) y a los eventuales actores de denuncias contra ellos la posibilidad de presentar un recurso de reconsideración que permitiera un amplio reexamen de la cuestión por magistrados electorales diferentes a los que dictaron la primera sentencia, tal y como lo exige el bloque de convencionalidad. En la resolución 3461-M-2017, el Tribunal Supremo de Elecciones (2017) dispuso lo siguiente:

En razón de lo anterior, este Tribunal interpreta que la Sección Especializada es competente para conocer de las solicitudes de cancelación de credenciales que se presenten contra cualquier funcionario de elección popular, independientemente de si se trata de puestos de los gobiernos nacional o local.

Según se desprende de lo expuesto hasta ahora, ciertamente la última década ha dejado entrever conflictos de competencia y discusiones sobre el órgano al que le corresponde jurídicamente atender la revisión de una cancelación de credencial. Es importante añadir que, por una acción de inconstitucionalidad incoada en contra del reglamento de la Sección Especializada del TSE, todos los procedimientos gestionados ante esa instancia tienen una orden suspensiva únicamente en cuanto a su resolución, según consta en el auto del 11 de setiembre de 2019 tramitado bajo el expediente 19-012605-0007-CO y que corresponde a la resolución que admitió para estudio la acción de inconstitucionalidad en cuestión. Esto quiere decir que las gestiones de sanción en perjuicio de personas que ocupan cargos de elección popular, que correspondan a procedimientos de

carácter contencioso-electoral, pueden estar en curso ante la Sección Especializada, pero no ser resueltos por ese órgano hasta en tanto se resuelva la acción de inconstitucionalidad que conoce la Sala Constitucional.

El resto de los procedimientos que no son contenciosos o en los cuales no figura oposición, como lo es el caso de las renunciaciones, las ausencias injustificadas sin objeción ni apersonamiento de la persona investigada y las defunciones sí están siendo atendidas y conocidas por el Tribunal Supremo de Elecciones en virtud de que el objeto del procedimiento no exige necesariamente la garantía de una doble instancia (no hay disputa o contención).

## **ii. PROCEDIMIENTOS DE INSTRUCCIÓN POR PARTE DE LA CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA Y SANCIÓN POR PARTE DEL TRIBUNAL SUPREMO DE ELECCIONES**

Sobre este tema, incluso la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) analizó algunas perspectivas en cuanto al funcionamiento y el estado actual de los actos públicos que podrían representar una lesión a la probidad en el ejercicio de cargos de elección popular. En el estudio económico para Costa Rica, la OCDE (2015) señaló lo siguiente en cuanto al rol que tiene la Contraloría General de la República sobre el procedimiento de investigación, determinación y sanción de la responsabilidad administrativa relacionada con faltas en perjuicio de la hacienda pública:

Además del control ex ante, la CGR también lleva a cabo un control ex-post. En este sentido, la Contraloría examina la forma en que las entidades gastan los fondos públicos y determina si se ajustan a la ley. La CGR en Costa Rica, así como en Brasil, Chile, Italia, Portugal y España, tiene la facultad de imponer sanciones administrativas a los responsables de cometer actos ilegales en el manejo de fondos y patrimonio público. Sin embargo, las partes interesadas mencionan que los controles ex pos/ son limitados y que la CGR debe reforzar este rol. Además, pueden surgir riesgos por aprobar primero y realizar la auditoría después, así como por aprobar el uso de excepciones (p. 30)

Como se observa, la Contraloría General de la República cuenta con un papel dicotómico en los procedimientos vinculados a responsabilidad administrativa cuando se trata de presupuestos relacionados con perjuicios en contra de la hacienda pública. En primer lugar, ejerce un mandato legal

de control previo en cuanto a sus funciones y facultades de investigación en materia de auditoría al presupuesto público. En segundo lugar, con base en los hallazgos de eventuales irregularidades cometidas en perjuicio de la hacienda pública, cuenta con facultades legales especiales dentro de los procedimientos administrativos para la instrucción y la sanción por responsabilidad para cargos de elección popular y demás funcionarios en general.

En adición a los supuestos que tramita el Tribunal Supremo de Elecciones, existe la posibilidad normativa de que la competencia de la instrucción le corresponda a la Contraloría General de la República (CGR). Concretamente, se trata de la disposición contenida en el artículo 29 del Código Electoral. Según lo ordena el artículo de cita, existe una competencia exclusiva de la Contraloría General de la República para instruir los procedimientos tendientes a sanción cuando acontece la presunta comisión u omisión de faltas en perjuicio del sistema de control interno y de la hacienda pública. Nótese, además, que esta disposición específica hace remisión al articulado de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República, en particular sobre los numerales 68 y 73 de tal cuerpo normativo.

En este caso, no ha existido discusión respecto de la materia: tanto el TSE como la CGR reconocen la competencia ineludible de que es a esta última instancia a la que le compete la instrucción de los procedimientos sancionatorios relacionados con infracciones a la hacienda pública o en perjuicio de los mecanismos de control interno en las instituciones.

No obstante, hasta el año 2019 ni la Contraloría General de la República, ni el Tribunal Supremo de Elecciones aplicaban de forma directa las sanciones en los casos que correspondía, pues se le remitía al concejo municipal de la localidad para que se procediera de esa forma. Lo anterior, como consecuencia de que hasta ese año era criterio acogido por el TSE su incompetencia para aplicar sanciones que no consistieran en un retiro de credencial, como lo podría ser una suspensión sin goce de salario.

Empero, a través de un proceso contencioso administrativo accionado por una persona que ocupaba un puesto de elección popular, el Tribunal Contencioso Administrativo (TCA) dispuso la anulación de todas las resoluciones del TSE en las cuales ese órgano señalaba la incompetencia de aplicar las sanciones y, en su lugar, estableció lo siguiente:

Se deberá ordenar la anulación de las resoluciones emitidas por el Tribunal Supremo de Elecciones en las que se declaró incompetente

para ejecutar las sanciones ordenadas por la Contraloría General de la República en los procedimientos administrativos incoados contra el señor Navarro Umaña al tratarse de una sanción de suspensión y no de cancelación de credenciales. Además, se deberá ordenar en sentencia al órgano electoral proceder de inmediato a la ejecución de las recomendaciones vinculantes dispuestas en los actos finales seguidos contra el actor... Se declara que compete al Tribunal Supremo de Elecciones ejecutar la suspensión de credenciales de los Alcaldes Municipales. Se ordena al Tribunal Supremo de Elecciones que, de manera inmediata a la firmeza de esta sentencia, proceda a la ejecución de las recomendaciones vinculantes dispuestas en los actos finales de los procedimientos administrativos seguidos. (2015, resolución 047-2015-VII).

Este fallo fue impugnado ante el Tribunal de Casación de lo Contencioso Administrativo y, en el año 2019, ese despacho judicial señaló que la recomendación vinculante emitida por la CGR se dirige al TSE, para que sea este en su condición de administrador y no de juez, quien imponga o aplique la sanción. En la sentencia n.º 44-2019 del TSE (2019), se estableció lo siguiente:

Según el artículo 259 del Código Electoral, la específica potestad de imponer la sanción de cancelación de credenciales (entre ellas se entiende la del alcalde), por afectación al Sistema de Control y Fiscalización Superior de la Hacienda Pública (compresivo de la LOCGR, de la LCCEIFP, y de la Ley General de Control Interno) corresponde al TSE. Esa sanción de cancelación de credenciales no tiene como motivo uno de carácter electoral, no obstante, sí incide sobre la credencial misma cuyo origen sí es la elección popular y su declaratoria, y por ello se entiende que el legislador, a pesar de que el motivo es ajeno al tema electoral, igualmente atribuyó la potestad de imponerla al TSE. Se acoge la defensa de acto no susceptible de impugnación respecto de la resolución del TSE 1902-E7-2012 del 8 de marzo de 2012, y por ende se deniega la pretensión de nulidad en lo que se dirige en su contra. Consecuentemente, se rechaza también las pretensiones principales para que se declarase al Tribunal Supremo de Elecciones competente para suspender sin goce de salario al alcalde y se le ordenase proceder a ello.

Como un aspecto adicional de análisis en el mes de mayo de 2009 la Contraloría General de la República había planteado de manera formal un conflicto constitucional de competencias ante la Sala Constitucional. Lo



anterior, porque a criterio de la CGR, el resultado de la investigación realizada por ese órgano no requería de mayor ejecución más que el propio acto o resolución del informe final levantado al efecto.

Sobre esto, el conflicto de competencias constitucional se formuló en razón de que, a criterio del TSE, la Contraloría General de la República no contaba con facultades suficientes para ello, de manera que le correspondía al Tribunal Supremo de Elecciones proceder con la unificación jurídica sobre la procedencia de la pretensión sancionatoria del órgano contralor. En este sentido, la Sala Constitucional (2009) conoció el conflicto y lo evacuó de la siguiente forma por medio de la resolución n.º 8920-2009:

Si bien la Contraloría General de la República para cumplir con su competencia constitucional originaria y básica de "vigilar la Hacienda Pública", puede realizar auditorías o instruir procedimientos administrativos para determinar el cumplimiento de las normas jurídicas y financieras de la contratación administrativa y la responsabilidad de los funcionarios públicos que hayan cometido alguna infracción o lesión a la Hacienda Pública, sus componentes o su ordenamiento de fiscalización y control, está en ello limitada...

El encargado de imponer y ejecutar la sanción es el órgano competente del sujeto pasivo, quien en último término es el encargado de ejercer la potestad disciplinaria o sancionadora sobre el funcionario público, con todas las posibilidades que tiene éste de utilizar los medios de impugnación en sede administrativa o, incluso, si lo estima necesario de acudir ante la jurisdicción contencioso-administrativa.

La Contraloría General de la República no sustituye a la administración activa competente en el dictado del acto administrativo final sancionador, simplemente, a través de la instrucción de un procedimiento administrativo y de su recomendación vinculante. A todo esto, cabe concluir que es entonces el Tribunal Supremo de Elecciones, al que se le atribuye la competencia de discernir sobre el asunto eminentemente electoral para interpretar el artículo 72 de la Ley Orgánica de la Contraloría General.

Como se observa, a la fecha han quedado claros 2 aspectos jurídicos en la tramitación de este tipo de sanciones. Por una parte, la jurisprudencia ha sido la encargada de aclarar aquellas zonas de conflicto en las que se han

presentado discusiones sobre la determinación de la competencia sancionatoria.

No consta que se hayan presentado conflictos relacionados con la competencia de la fase de instrucción del procedimiento sancionatorio. Hasta no resolverse la acción de inconstitucionalidad planteada en contra de la Sección Especializada del TSE, se mantiene suspendida la resolución (no así la tramitación) de los procedimientos sancionatorios de carácter contencioso seguidos en contra de personas electas popularmente.

### iii. **PROCEDIMIENTOS DE INSTRUCCIÓN Y SANCIÓN POR PARTE DE LOS CONCEJOS MUNICIPALES**

Hasta ahora se ha realizado un detalle sobre los procedimientos cuya tramitación tienen reglas especiales en la materia y en la sanción; sin embargo, como en forma reiterada se ha señalado, cualquier cargo de elección popular está dentro de los alcances normativos del régimen disciplinario y sancionatorio que atañe a la función pública.

Así, por ejemplo, puede presentarse la posibilidad de que una determinada convención colectiva de trabajo suscrita por una municipalidad o un reglamento interno de algún gobierno local incluyan conductas u omisiones que se tipifican y enlistan como causales de responsabilidad disciplinaria.

Ante esos casos, considerando la reserva constitucional y legal que existe para la fijación del retiro de credenciales como sanción administrativa, lo usual es que las normas reglamentarias y demás disposiciones contengan sanciones como las que alcanzarían a cualquier otra persona en la función pública: suspensión sin goce de salario, amonestaciones, llamadas de atención, etc.

En ese sentido, debido a que únicamente existe reserva legal y constitucional para el TSE en la tramitación sancionatoria relacionada con las cancelaciones de credenciales, la práctica ha demostrado que son los propios concejos municipales quienes llevan a cabo los procedimientos de instrucción y sanción disciplinaria en contra de sus miembros.

En algunas ocasiones la fase de instrucción es llevada por una asesoría legal externa contratada al efecto; en otras ocasiones se presenta la posibilidad de que una comisión *ad hoc*, conformada para ello con personas que integran el concejo, lleven a cabo la fase de instrucción.

Lo que sí resulta claro es la exigencia y obligación que atañe a las personas involucradas en el procedimiento de instrucción y sanción de excusarse cuando haya motivos válidos para considerar que se compromete su imparcialidad. Este es el caso de la *Ley contra el Hostigamiento o Acoso Sexual en el Empleo y la Docencia*, la cual señala en el artículo 26 lo siguiente:

Sanciones para las personas electas popularmente. Las sanciones para las personas electas popularmente serán: ...

b) A los alcaldes (esas), intendentes y suplentes: ...la sanción será la amonestación escrita, la suspensión o la pérdida de la credencial de conformidad con el inciso e) del artículo 18 del Código municipal, una vez instruido el procedimiento administrativo ordenado por el concejo municipal para que se imponga la sanción correspondiente.

c) A las regidoras, (es) y suplentes... la sanción será la amonestación escrita, la suspensión o la pérdida de la credencial, de conformidad con el inciso e) del artículo 24 del Código municipal, una vez instruido el procedimiento administrativo ordenado por el concejo municipal para que se imponga la sanción correspondiente.

d) A las síndicas (os), municipales, suplentes y a las demás personas elegidas popularmente en el nivel de gobierno local: ... será la amonestación escrita, la suspensión o la pérdida de la credencial, de conformidad con lo establecido en el Código municipal, una vez instruido el procedimiento administrativo ordenado por el concejo municipal para que se imponga la sanción correspondiente.

Según se observa, pueden existir normas específicas que de igual forma le encomienden al concejo municipal de manera exclusiva la instrucción y sanción de las personas que ocupan puestos de elección popular a nivel del gobierno local.

No obstante, también debe resaltarse que le corresponde a este órgano, por defecto, conocer de cualquier otra causal cuya sanción no se relacione necesariamente con las cancelaciones de credenciales y que tampoco verse sobre infracción del ordenamiento en materia de hacienda pública o control interno. En este caso, es en el informe final de la Contraloría General de la República donde se indica si la aplicación concreta de la sanción corresponde o no al Tribunal Supremo de Elecciones.

A modo de resumen, las principales vías a través de las cuales es posible canalizar la responsabilidad administrativa, según sea la ley aplicable y el procedimiento que corresponde, pueden reflejarse en la tabla 1.

**Tabla 1**

*Distribución de las instancias con competencia dentro del procedimiento administrativo, según las fases y el tipo de falta administrativa*

Tipos de faltas	Instrucción	Sanción	Ejecución
<b>Faltas contra la hacienda pública sancionadas con retiro de credencial</b>	Contraloría General de la República	Tribunal Supremo de Elecciones	Tribunal Supremo de Elecciones
<b>Faltas contra la hacienda pública sancionadas sin retiro de credencial</b>	Contraloría General de la República	Contraloría General de la República	Tribunal Supremo de Elecciones
<b>Carencia sobreviniente de requisitos (no contencioso)</b>	Tribunal Supremo de Elecciones	Tribunal Supremo de Elecciones	Tribunal Supremo de Elecciones
<b>Faltas administrativas sancionadas con el retiro de la credencial</b>	Tribunal Supremo de Elecciones	Tribunal Supremo de Elecciones	Tribunal Supremo de Elecciones
<b>Faltas administrativas con sanción distinta a pérdida de credencial y lesión distinta a la hacienda pública.</b>	Concejo municipal	Concejo municipal	Oficina de Recursos Humanos de la Municipalidad

**Nota:** Elaborado a partir del Código Municipal, Ley Orgánica de la Contraloría General de la República, Código Electoral y jurisprudencia electoral.

Es importante precisar que, debido a las omisiones normativas encontradas para otros puestos, la distribución indicada en la tabla 1 solamente resulta materialmente aplicable en todos sus aspectos para los puestos que

corresponden al gobierno municipal. Dadas las imposibilidades vinculadas a otros cargos, como se expondrá a continuación, estas disposiciones encuentran dificultades de aplicación para cargos como las diputaciones de la Asamblea Legislativa o la presidencia de la república.

### **e) OTROS PROCEDIMIENTOS SANCIONATORIOS Y DIFICULTADES EN SU APLICACIÓN**

La diversidad en las modalidades de representación popular que habilita el sistema político costarricense para el ejercicio activo de la democracia también va de la mano con una serie de dinámicas de sujeción e independencia relacionadas con los poderes públicos del Estado. De esta manera, si bien no ocurre necesariamente así en el caso del gobierno local, tanto la Asamblea Legislativa como la presidencia de la república son dependencias a cuyos cargos les alcanza el rango de supremo poder de la república.

Como una consecuencia de ello, la imposición sancionatoria no solo se vuelve dificultosa debido al alto rango constitucional vinculado a estos puestos, sino también en razón de la eventual gestión de los procedimientos con motivo de poder asegurar un principio fundamental del derecho: solamente aquella instancia de superior jerarquía puede disciplinar y sancionar a sus instancias subalternas. No sería posible, por ejemplo, que la persona que ocupe un ministerio llegase a aplicar la sanción en perjuicio de quien ocupe la presidencia de la república; mucho menos sería posible pensar en que la dirección ejecutiva de la Asamblea Legislativa ejerza potestad sancionatoria respecto de quienes ocupan una diputación.

Es por ese motivo que en las líneas siguientes se expondrán algunas circunstancias de corte jurídico que tienen dificultades en su implementación debido a razones que también son de carácter político.

- Presidencia de la república

¿Quién sanciona a la persona que se encuentre en ejercicio de la presidencia de la república si comete la infracción disciplinaria de llegadas tardías o de 2 ausencias injustificadas en el mismo mes? La respuesta a esa interrogante no está contemplada en la Constitución Política y, si por aplicación supletoria se revisa la normativa de rango legal o reglamentario, existiría una imposibilidad material de ejercer la gestión disciplinaria por el simple hecho de que no hay un puesto de rango superior respecto de la presidencia de la república que pueda imponer sanciones distintas a

aquellas relacionadas con el retiro de la credencial. Además de ello, si bien la propia Constitución establece que la figura presidencial y sus respectivos ministerios serán responsables durante el ejercicio del cargo y hasta por un periodo posterior de 4 años después de haber cesado en sus funciones, lo cierto es que a la fecha y desde la entrada vigencia de la actual Constitución, no consta que a ninguna persona que hubiese ocupado la presidencia de la república se le haya impuesto sanción administrativa a partir de este fundamento normativo.

Ciertamente la historia contemporánea del país ha demostrado el uso de las instancias jurisdiccionales para realizar ese tipo de control de cara a los casos de corrupción; sin embargo, debido a que el caso que ocupa a este trabajo académico no versa sobre responsabilidad civil o penal, tal campo de estudio sería atendible en otra oportunidad. Además, el uso de la justicia penal respecto de cargos de elección popular es un fenómeno sociopolítico y jurídico que se estudia bajo la denominación del *lawfare*, que consiste en la siguiente explicación:

Es el uso indebido de instrumentos jurídicos para fines de persecución política, destrucción de imagen pública e inhabilitación de un adversario político. Combina acciones aparentemente legales con una amplia cobertura de prensa para presionar al acusado y su entorno (incluidos familiares cercanos), de forma tal que este sea más vulnerable a las acusaciones sin prueba. El objetivo: lograr [sic] que pierda apoyo popular para que no disponga de capacidad de reacción. (Vollenweider y Romano, 2017, p. 1).

En razón de ello, podría afirmarse que eventualmente las imposibilidades o dificultades jurídicas de una sanción administrativa en perjuicio de la presidencia de la república se han canalizado en los términos que señala la doctrina: un uso del *lawfare*, ejercicio de las vías judiciales como respuesta inmediata a la eventual comisión de faltas contra la función pública e impunidad en faltas de menos calado, como puede ser el caso de las ausencias injustificadas.

- Asamblea Legislativa

Según se detalló en páginas anteriores, la dificultad que presenta actualmente la Asamblea Legislativa tiene que ver con un aspecto de autorregulación y la viabilidad política que endilga esa circunstancia. A través de la sentencia 11352-2010, la Sala Constitucional plasmó con claridad las posibilidades de que cualquier persona diputada sea sancionada en el régimen administrativo; con la salvedad de que, si la sanción será el

retiro de credencial, ello deberá aprobarse por vía de reforma constitucional. En caso de que la causal tenga como consecuencia cualquier otro tipo de sanción administrativa, puede ser aprobada por vía reglamentaria o legal. Actualmente la Asamblea Legislativa tramita 2 proyectos de ley para este fin; sin embargo, ambos fueron objetados por el Tribunal Supremo de Elecciones al momento en que le efectuó la consulta correspondiente sobre las iniciativas legislativas. Mediante la sesión ordinaria 82-2019, el pleno de las magistraturas electorales señaló, respecto del Proyecto de Ley n.º 21515, lo siguiente:

Conforme a lo expuesto, se tiene que, una vez recibida la recomendación de la cancelación de la credencial de un diputado - acordada por el Plenario Legislativo- por una supuesta infracción al deber de probidad, el asunto será analizado por la Sección Especializada que, en carácter de órgano jurisdiccional, revisará la legalidad de las actuaciones y otorgará audiencia por escrito al interesado, luego de lo cual se pasaría a la resolución del caso en primera instancia y, si se interpone recurso, la sentencia podría ser revisada por el Pleno propietario del TSE, jueces electorales que en definitiva resolverían la cuestión. Como puede observarse, la calificación del procedimiento que llevaría a cabo este Tribunal como uno administrativo y la posibilidad de recurrir las resoluciones de los jueces electorales ante la jurisdicción contencioso-administrativa son cláusulas de la iniciativa que transgreden el bloque de constitucionalidad, situación que obliga a objetar el proyecto de ley. (TSE, 2019).

A su vez, en la sesión ordinaria 116-2020, el Tribunal Supremo de Elecciones también objetó un texto sustitutivo del proyecto de ley tramitado bajo el expediente antes citado. En el pronunciamiento del TSE (2020), se estableció lo siguiente:

Sin perjuicio de lo anterior, se sugiere respetuosamente a la Asamblea Legislativa valorar un diseño en el que el trámite para el juzgamiento de diputados -por eventuales faltas al deber de probidad- contemple que sea la propia Asamblea, a través de alguno de sus órganos y luego de la investigación preliminar llevada a cabo por la Procuraduría de la Ética Pública, el que investigue y lleve a cabo el procedimiento correspondiente, instancia que rendiría un informe o dictamen al Plenario Legislativo y este, con base en los hallazgos de la fase de instrucción, adopte la sanción correspondiente; eso sí, si se considera que la falta amerita la

cancelación de la credencial, entonces lo acordado en la sede Legislativa se entendería como una recomendación y el asunto deberá pasar a esta Autoridad Electoral para que, en su condición de juez especializado, haga un control de legalidad de las diligencias y se pronuncie, en definitiva, sobre la remoción o no del diputado investigado. De igual modo, en cumplimiento de las exigencias del parámetro convencional, se recomienda dejar establecido en la ley que, en sede electoral, habrá un primer pronunciamiento (que corresponderá a la Sección Especializada) contra el que se puede ejercer un recurso de reconsideración (ante el Pleno de Magistrados propietarios de este Tribunal).

Lo que hasta ahora ha impedido un diseño normativo congruente con el régimen de responsabilidad que busca sancionar a las personas diputadas es la configuración de un procedimiento que satisfaga los parámetros de constitucionalidad y convencionalidad, así como el resguardo a los derechos fundamentales en virtud de que, como se ha referido en reiteradas ocasiones a lo largo de este trabajo académico, se trata de la sanción de representantes que ejercen un mandato popular.

Podría afirmarse, entonces, que en el caso de los puestos de elección popular correspondientes al órgano legislativo existe un consenso en cuanto a la necesidad de estipular faltas; empero, la habilitación por vía de jurisprudencia para que se consignen en vía de reglamento o ley no necesariamente ha dado pie a su promulgación. Además, no hay un consenso jurídico aún acerca del procedimiento que debería seguirse para cumplir con la fase de instrucción y sanción en el caso de las diputaciones.

- Gobierno municipal

El caso de los cargos de elección popular que se ejercen en el plano municipal es, justamente, el que menos dificultades de implementación presenta en lo que respecta a sanción disciplinaria. Tal como se ha señalado en los apartados anteriores, el desarrollo jurisprudencial de distintos tribunales ha permitido consolidar mecanismos e implementar procedimientos que, si bien están previstos en leyes específicas, su desarrollo ha requerido aclaraciones durante las últimas 2 décadas para garantizar la conformidad de esos procedimientos administrativos con el bloque de constitucionalidad y convencionalidad, así como con los parámetros establecidos en la propia jurisprudencia.

Podría señalarse que los procesos revocatorios de mandato, habilitados en el país únicamente para la figura de la alcaldía, son también mecanismos



de control o sanción respecto de este tipo de cargos de elección popular. No obstante, para ello también resultaría necesario hacer la precisión acerca del componente estrictamente político que resguarda ese proceso como mecanismo de participación ciudadana, y no necesariamente, como uno de corte sancionatorio-administrativo.

Como una de las afirmaciones que podrían también argumentarse, se encuentra el hecho de que la existencia de mecanismos jurídicos de control administrativo sobre las actuaciones de quienes ocupan cargos de elección popular en un gobierno local están más precisadas y más desarrolladas (a nivel jurisprudencial y normativo), en razón de que en este caso se trata de un *accountability* vertical: se ha institucionalizado una jerarquía política y jurídica respecto de los cargos de elección popular a escala municipal, que no presenta la misma situación sobre los puestos de representación legislativos o presidenciales. La jurisprudencia electoral, constitucional y de casación, en concordancia con la normativa aplicable, ha entendido y asumido que los gobiernos locales no enfrentan el rasgo de ser supremos poderes; razón que, como se ha vislumbrado en páginas anteriores, es la que en cierta medida ha dificultado la imposición de sanciones y el control de procedimientos administrativos por la responsabilidad en el cargo de elección popular.

### **i. Alcances del régimen de inmunidades constitucionales**

De conformidad con lo dispuesto en el numeral 110 de la Constitución Política, las personas que ocupan diputaciones cuentan con un régimen de inmunidad según el cual, desde el momento en que han obtenido la declaratoria de elección y hasta que termine su período cuatrienal, no pueden ser privadas de libertad por causa penal. Asimismo, el artículo 115 de la carta magna señala que quien ejerza la presidencia y quienes ocupen las vicepresidencias de la república no son susceptibles de persecución ni juzgamiento, sino después de que, en virtud de acusación interpuesta, haya declarado la Asamblea Legislativa haber lugar a formación de causa penal.

Según se observa, ambas previsiones constitucionales que cobijan con un régimen de inmunidad a este tipo de puestos de elección popular, y que también resultan extensivas a otros cargos como las magistraturas son cláusulas enfocadas en el proceso penal y no necesariamente en cuanto a cualquier otro tipo de responsabilidad (judicial o administrativa).

De esta manera, trayendo a colación el artículo constitucional que establece la responsabilidad de quien ocupe la presidencia de la república mientras

ejerza el cargo y hasta por un periodo de 4 años después de haber cesado en funciones, es posible argumentar y afirmar que el régimen de inmunidades constitucionalmente previsto no es aplicable a la responsabilidad administrativa.

Consecuentemente, la tramitación de un procedimiento administrativo en el que se impute a quien ocupe la presidencia de la república, alguna de las vicepresidencias o una curul de la Asamblea Legislativa, no requiere de modo alguno el levantamiento de la inmunidad a la que hace alusión la redacción constitucional anteriormente expuesta.

De manera fehaciente, la Constitución Política limita esa inmunidad al campo de las causas penales, pues solamente en esa jurisdicción sería posible encontrar una pena privativa de libertad que tenga el potencial de limitar y restringir el ejercicio político de libertades civiles. No obstante, el régimen constitucional costarricense no prevé de ningún modo que tal cobija sea extensiva a la determinación de otros tipos de responsabilidad; sean estos en sede administrativa o judicial.

En ese sentido, no se considera que, a la fecha, las inmunidades constitucionales de las que gozan aquellos cargos de elección popular correspondientes a miembros de supremos poderes constituyan una barrera o un obstáculo en la investigación y eventual imposición de sanciones administrativas en contra de estas personas. De este modo, una propuesta o solución para el fortalecimiento del régimen de responsabilidad administrativa en el ejercicio de los puestos indicados no requiere especial examen o consideración sobre las inmunidades constitucionales aplicables, pues estas se limitan a la justicia penal en concreto.

#### **4. CONCLUSIONES**

##### **a. DISEÑO NORMATIVO DIFERENCIADO**

El estudio normativo, doctrinario y jurisprudencial ha permitido comprobar una hipótesis: la pluralidad normativa y procedimental a nivel jurídico, otorga un tratamiento diferenciado por parte del ordenamiento cuando se deben accionar mecanismos sancionatorios de carácter disciplinario en perjuicio de las personas que ocupan cargos de elección popular. Esto se ve especialmente contrastado entre el régimen municipal de representación popular en relación con el resto de los cargos que corresponden a miembros de supremos poderes.

A pesar de consistir en un mandato constitucional, las disposiciones normativas, administrativas y jurisprudenciales han ocasionado que el direccionamiento de estos procesos se canalice por vías diferenciadas y, además, que existan alternativamente sanciones con efecto dicotómico de corte político y de corte jurídico.

Debe enfocarse especial atención en este aspecto, si se analiza la fuente de la producción normativa que también incide sobre el diseño diferenciado del ordenamiento jurídico aplicable. En la mayor parte de las ocasiones, corresponde a la Asamblea Legislativa la facultad constitucional de producir las normas que serán motivo de responsabilidad; sea en rol de órgano legislador ordinario o de poder constituyente derivado. Además de lo anterior, podría también pensarse que los reglamentos internos de trabajo de los gobiernos locales, aprobados al efecto por sus concejos municipales, son otro ejemplo de la realidad pluralista que enfrenta la situación.

En atención a ello, señaló la magistrada Hernández López, en su voto salvado en torno a la sentencia que conoció la aplicabilidad sobre cargos municipales en relación con la *Ley contra el Hostigamiento Sexual en el Empleo y la Docencia*, que las experiencias que la existencia de la Corte IDH:

nos han permitido conocer, respecto del empleo de este tipo de mecanismos ajenos a los procesos plenamente jurisdiccionales, para dar cuenta de «políticos incómodos» y en general para mermar el ejercicio de disidencia política con la línea oficial de pensamiento estatal, todo en contra de nociones básicas de cualquier régimen liberal democrático. (Sala Constitucional, 2014, Resolución n.º 17833).

El régimen jurídico costarricense cuenta con un tronco común normativo para entablar los procedimientos bajo estudio: la Ley General de la Administración Pública; empero, a partir de lo investigado, se identifica que la deficiencia del ordenamiento radica en las imposibilidades de emplear estas bases procedimentales a cargos de elección popular cuya fijación está dada por rango constitucional. Esto es, cargos de la Asamblea Legislativa y de la presidencia de la república. Se trata de personas que no pueden ser disciplinadas con el procedimiento establecido en la referida ley, debido a que la cultura jurídica costarricense ha ralentizado las reformas necesarias para que, en el caso de las diputaciones, se cuenten con mecanismos procedimentales y normas sustantivas que puedan dar pie a su sanción; en el caso de la presidencia de la república, ello obedece a que, en apariencia, la Ley General de la Administración Pública sí fue prevista en su momento

bajo la lógica referida por García de Enterría (2004): el rey no puede hacerlo mal.

La principal conclusión en este sentido se orienta a la necesidad de actualizar la Ley General de la Administración Pública en el sentido de que cuente con mecanismos normativos que puedan materializar el mandato constitucional según el cual, quien ocupe la presidencia de la república será susceptible de responsabilidad administrativa (y otras) por un periodo de hasta 4 años después de haber cesado en el cargo.

Para el caso de las diputaciones, en la Asamblea Legislativa ya se tramitan proyectos de ley que buscan operacionalizar la reciente reforma constitucional para disciplinar a quienes ocupan una curul en este foro parlamentario. Sin duda, la necesidad fehaciente de seguridad jurídica obedece a décadas de omisión normativa que han perpetrado este vacío.

Costa Rica necesita un ordenamiento jurídico unificado que permita, en este aspecto en particular, sentar las bases para que la responsabilidad administrativa de cualquier persona al servicio de la función pública pueda ser determinada y sancionada sin importar del mecanismo de acceso a ese puesto: sea por reclutamiento y selección, o por una vía de representación y ejercicio de la voluntad popular.

Una salida posible al caso de la presidencia de la república es que quien ocupe alguna de las vicepresidencias actúe como órgano decisor en razón de que: a) las vicepresidencias no tienen una jerarquía laboral ni funcional respecto de la presidencia, pues se trata de puestos de elección popular designados en forma directa por el colegio electoral; y b) son puestos designados por una fórmula electoral sometida a escrutinio de la ciudadanía, con lo cual también revisten de carácter representativo. A la fecha, en el caso de las diputaciones, se sostiene la postura de que eventualmente sea el Directorio Legislativo el que se encargue de disciplinar a quienes ocupan una curul en la Asamblea, siempre y cuando no se trate de una sanción que derive en la pérdida o retiro de credencial. Si se está ante este último caso, solamente competiría a la Asamblea Legislativa la fase de instrucción y, posteriormente, al Tribunal Supremo de Elecciones la sanción, de conformidad con el bloque de convencionalidad y constitucionalidad aplicable.

**b. INTERVENCIÓN JURISDICCIONAL MÚLTIPLE**

Finalmente, se añade a este carácter de pertinencia la incorporación transversal de la sentencia del 8 de julio de 2020 en el caso *Petro Urrego vs. Colombia*, en donde la Corte Interamericana sentó las bases convencionales aplicables al régimen sancionatorio que deben observar los ordenamientos de la región en el marco de los procesos disciplinarios en contra de personas que ocupan cargos de elección popular: según el órgano hemisférico de tutela, una autoridad administrativa no puede remover de su cargo a un representante popular, pues ello anula el principio de jurisdiccionalidad de la materia (un antecedente de este precepto se encuentra en la sentencia *López Mendoza vs. Venezuela*).

Ello también es una oportunidad académica para analizar la conformidad del ordenamiento jurídico costarricense, las resoluciones jurisdiccionales emitidas hasta el momento y el funcionamiento interno del régimen sancionatorio, en relación con el reciente pronunciamiento de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, máxime cuando órganos como el Tribunal Supremo de Elecciones se han opuesto a proyectos de ley en los que el Parlamento pretende, como instancia deliberante pero en ejercicio de la función administrativa, asignarse el régimen disciplinario absoluto de sus miembros; esa vía sería una franca contradicción al marco convencional (ver, sobre esto, la respuesta dada por el citado tribunal dentro del expediente legislativo n.º 22.226).

Como solución, con base en el expediente legislativo antes referido y en lo señalado por el Tribunal Supremo de Elecciones en los oficios STSE-1855-2019, STSE-1962-2019, STSE-2441-2020 y STSE-979-2021, se ha orientado un enfoque que busque el desarrollo de un procedimiento de instrucción llevado a cabo por parte de la Asamblea Legislativa y un retiro de credencial (aplicación de la sanción) ejecutado por el TSE.

Además de ello, de forma indirecta también podría establecerse que el control jurisdiccional a nivel convencional juega un rol importante en este aspecto. Como ejemplo, tienen un papel trascendental 2 casos específicos conocidos en la historia reciente por la Corte Interamericana sobre Derechos Humanos (CIDH). En el caso n.º 12888 accionado por Leopoldo López contra Venezuela y conocido por ese tribunal interamericano, se dispuso la exigencia convencional de que cualquier impedimento o retiro de la habilitación para ejercer cargos de elección popular o mandatos representativos debe necesariamente canalizarse a través de vías judiciales que cuenten con los mecanismos de tutela del debido proceso y de las

garantías judiciales efectivas para ello. La Corte IDH estableció que, de ningún modo, resulta conforme al derecho de la Convención Interamericana sobre Derechos Humanos la separación, el retiro o la pérdida de credenciales para ejercer mandatos de representación, si no es una autoridad judicial quien impone la sanción.

En adición a ello, el caso de Petro Urrego vs. Colombia reiteró el criterio señalado en la sentencia convencional anteriormente indicada, bajo el entendido de que el artículo 23 de la convención no permite que un órgano administrativo pueda aplicar una sanción que implique una restricción a los derechos políticos de un funcionario público democráticamente electo (Corte Interamericana de Derechos Humanos, 2020).

A partir de estos elementos, se concluye, entonces, que en la determinación jurídica del órgano con competencia para imponer la sanción tiene un rol trascendental identificar cuál es la previsión sancionatoria que estima el ordenamiento para la causal que se pretende endilgar a la persona investigada. De esta forma, cualquier norma que establezca como sanción el retiro de una credencial para ejercer el mandato representativo deberá necesariamente canalizar un procedimiento que finalice con sentencia del Tribunal Supremo de Elecciones, conforme al ordenamiento constitucional y convencional aplicable.

Como conclusión en cuanto a este aspecto, se tiene que en todo momento la única posibilidad de dar cabal cumplimiento a las disposiciones del bloque de convencionalidad y de constitucionalidad, es reconociendo que solamente el Tribunal Supremo de Elecciones, actuando como juez y no como administración activa, podría aplicar sanciones específicas que se vinculen con el retiro de la credencial para los puestos de elección popular. En el resto de sanciones, no se observa que haya o exista un motivo en particular por el cual debe respetarse esa regla, pues se trata de procedimientos administrativos que tendrían que culminar con imposiciones que no afectan el ejercicio de los derechos políticos, sino que consisten en consecuencias propias de la función pública que se está ejerciendo.

Ciertamente, la solución más ordenada para este tipo de casos consistiría en atribuirle el monopolio al Tribunal Supremo de Elecciones (actuando como administración y no como juez) de todas las fases de instrucción y de sanción para todos los cargos de elección popular. No obstante, ello desnaturaliza particularidades propias de los procedimientos

administrativos y congestionaría de forma innecesaria la actividad administrativa del organismo electoral.

### **C. EFECTOS JURÍDICOS DIVERGENTES**

El ordenamiento jurídico y el sistema político del país han previsto una serie de mecanismos tendientes al control sobre el ejercicio de los cargos públicos de elección popular, sin que estos tengan necesariamente las mismas consecuencias según la comisión de la falta y según el tipo de puesto que se ejerce. De esta manera, los elementos analizados dejan entrever la multiplicidad de posibilidades para que una eventual sanción sea eminentemente política y no tenga un efecto sobre el espectro jurídico o legal de las personas. Este es el caso de los procesos de investigación política llevados a cabo desde la Asamblea Legislativa o desde un concejo municipal, que se encuentran expresamente normados en sus respectivas normas de funcionamiento y tienen las atribuciones de llevar a cabo cualquier tipo de indagación especial relacionada con el ejercicio de un cargo público, pero que no tienen un carácter de procedimiento sancionatorio que trascienda el fin político y, consecuentemente, no están en la obligación de satisfacer garantías como el principio del debido proceso.

La conclusión general hasta ahora, de la mano con la comprobación de la hipótesis planteada, se orienta a entablar la necesidad de discutir acerca de la incidencia que el diseño normativo actual tiene respecto de un ejercicio probo de la función pública, cuando se trata de cargos que atienden a un mandato popular y representativo. Además, llevar a cabo las reformas legislativas mencionadas en los apartados anteriores para que el ordenamiento encuentre un grado mínimo de unificación que le permita hacer eficaz y efectivo el régimen de responsabilidad administrativa en la función pública con motivo de los cargos de elección popular.

Gabriel Negretto (2018) y Guillermo O'Donnell (1994) plantean este dilema en términos aplicados al caso latinoamericano: desde inicios de la década de 1990 y hasta los años recientes, mientras la democracia electoral tuvo un efecto expansivo en América Latina, también ha presentado dificultades de cumplimiento, en los hechos, con la rendición de cuentas horizontal que supone tener un sistema de separación de poderes y con la efectividad, eficiencia y eficacia de ordenamientos jurídicos que puedan canalizar de forma oportuna y acertada los procedimientos sancionatorios tendientes a determinar una responsabilidad en el ejercicio del cargo; lo

anterior, poniendo en términos paralelos el componente sociopolítico que implican esos procedimientos en la pérdida de confianza ciudadana sobre la estabilidad institucional y la legitimidad de la representación política.

Se plantea, además, que el vacío de eficacia y de efectividad en el régimen de responsabilidad administrativa impide la sanción disciplinaria por parte de la Administración para algunos de los cargos; y, consecuentemente, que ello podría traducirse en que las actuaciones irregulares y conductas contrarias al ordenamiento se están canalizando por la vía de la jurisdicción penal como solución jurídica para evitar esa impunidad.

Este último aspecto se suma a la conclusión relacionada con los efectos jurídicos divergentes: hoy en día, se podría suponer que es más probable que un mismo tipo de conducta se judicialice penalmente cuando se trata de cargos no municipales (presidencia de la república, diputaciones de Asamblea Legislativa); *a contrario sensu*, si se está en el ejercicio de labores propias de un cargo de elección popular a nivel municipal, entonces, las probabilidades se dirigen y orientan en mayor medida a que pueda canalizarse tal irregularidad por la vía de un procedimiento administrativo. Lo anterior, como producto y consecuencia directa de las imposibilidades jurídicas para que la responsabilidad disciplinaria se sancione en cargos de representación que son distintos a los del gobierno local.

De comprobarse tal afirmación, entonces, el ordenamiento jurídico costarricense ha otorgado un tratamiento diferenciado a la determinación y sanción de la responsabilidad en el ejercicio de la función pública; esto es, ha hecho una distinción debido al cargo para emplear de forma selectiva la judicialización penal de las faltas contra la función pública, como una consecuencia derivada de las omisiones legales en el régimen administrativo de sanción disciplinaria para puestos específicos.

La correlación existente es la siguiente: el debilitamiento del presidencialismo (Negretto y O`Donnell), está dado que la efectividad y la eficacia del régimen administrativo para la determinación y sanción de responsabilidad disciplinaria por parte del ordenamiento en relación con los cargos de elección popular atinentes a la presidencia de la república. En el caso de los puestos legislativos, se valida la premisa *lex animata in terra*, pues a la fecha solamente la jurisdicción penal cuenta con mecanismos jurídicos suficientemente efectivos para investigar y sancionar actos irregulares cometidos por quienes ocupan una curul en la Asamblea Legislativa; a pesar de que, en el plano normativo, las inmunidades



constitucionales se limitan al campo penal y no alcanzan al régimen de responsabilidad administrativa.

## Referencias

Achoy, J. M. y otros (2018). *Estado actual de los controles legales a las conductas indebidas en la administración pública*. Investigación base para el Informe Estado De La Nación. En Desarrollo Humano Sostenible 2018 (n.º 24). <https://hdl.handle.net/20.500.12337/2964>

Constitución Política de Costa Rica [Const]. 7 de noviembre de 1949 (Costa Rica).

Corte Interamericana de Derechos Humanos (2011). Caso López Mendoza vs. Venezuela. Sentencia de 1 de setiembre de 2011, Serie C N.º 233. <https://www.corteidh.or.cr/tablas/fichas/lopezmendoza.pdf>

Corte Interamericana de Derechos Humanos, (2020). Caso Petro Urrego vs. Colombia. Sentencia de 8 de julio de 2020, Serie C N.º 406. [https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec\\_406\\_esp.pdf](https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_406_esp.pdf)

Eberhardt, M. L. (2019). Revocatoria de mandato en América Latina: ¿democracia directa o democracia electoral? *FORUM. Revista Departamento Ciencia Política*, 16, 117-150. <https://doi.org/10.15446/frdcp.n16.76858>

García de Enterría, E. (2004). *La lucha contra las inmunidades del poder en el derecho administrativo (poderes discrecionales, poderes de gobierno, poderes normativos)*. Editorial Civitas.

Ley 7428 de 1994. Ley Orgánica de la Contraloría General de la República. 7 de setiembre de 1994.

Ley 7476 de 1995. Ley contra Hostigamiento o Acoso Sexual en el Empleo y la Docencia. 3 de marzo de 1995. La Gaceta n.º 45.

Ley 7794 de 1998. Código Municipal. 18 de mayo de 1998. La Gaceta n.º 94.

Ley 8765 de 2009. Código Electoral. 2 de setiembre de 2009. Alcance 37 a La Gaceta n.º 171.

Mansbridge, J. (2011). Clarifying the Concept of Representation. *The American Political Science Review*, 105(3), 621-630. <http://www.jstor.org/stable/41480861>

- Negretto, D. (2018). La reforma del presidencialismo en América Latina hacia un modelo híbrido. *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, 27(1), sin paginación. <https://www.redalyc.org/journal/2973/297358521001/html/>
- O'Donnell, G. (2001). Accountability horizontal: la institucionalización legal de la desconfianza política. POSTData, *Revista de Reflexión y análisis político*, (7,). 11- 34.
- Organización de las Naciones Unidas: Asamblea General (1966). Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. Adoptado y abierto a la firma, ratificación y adhesión por la Asamblea General en su resolución 2200 A (XXI). Naciones Unidas, *Serie de Tratados*, vol. 999, p. 171. <https://www.refworld.org/es/docid/5c92b8584.html>
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico. (2015). Costa Rica: Good Governance, from Process to Results. *OECD Public Governance Reviews*. <https://doi.org/10.1787/9789264246997-en>
- Persson, T., Tabellini, G., y Trebbi, F. (2003). Electoral Rules and Corruption. *Journal of the European Economic Association*, 1(4), 958-989. <http://www.jstor.org/stable/40005174>
- Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia de Costa Rica. Resolución 7215-2000; 18 de agosto de 2000.
- Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia de Costa Rica. Resolución 11608-2004; 20 de octubre de 2004.
- Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia de Costa Rica. Resolución 8920-2009; 27 de mayo de 2009.
- Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia de Costa Rica. Resolución 11352-2010; 29 de junio de 2010.
- Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia de Costa Rica. Resolución 3639-2012; 14 de marzo de 2012.
- Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia de Costa Rica. Resolución 17833-2014, 29 de noviembre de 2014.
- Stewart, D. (1985). Ethics and the profession of public administration: the moral responsibility of individuals in public sector organizations. *Public Administration Quarterly*, 8(4), 487-495. <http://www.jstor.org/stable/40861050>
- Tribunal Contencioso Administrativo y Civil de Hacienda de Costa Rica. Resolución 047-2015-VII: sentencia de primera instancia; 18 de mayo de 2015.

- Tribunal de Casación de lo Contencioso Administrativo de Costa Rica. Resolución 44-2019: sentencia de casación; 23 de enero de 2019.
- Tribunal Supremo de Elecciones de Costa Rica. Decreto n.º 5-2016: Reglamento de la sección especializada del tribunal supremo de elecciones que tramita y resuelve en primera instancia asuntos contencioso-electorales de carácter sancionatorio. <https://www.tse.go.cr/revista/art/22/reglamento.pdf>
- Tribunal Supremo de Elecciones de Costa Rica. Oficio STSE-1855-2019: Consulta legislativa del proyecto de "Ley de pérdida de credencial de diputado", expediente n.º 21.082.
- Tribunal Supremo de Elecciones de Costa Rica (2019). Oficio STSE-1962-2019: Consulta legislativa del proyecto: "Régimen de responsabilidad de las diputaciones por violación al deber de probidad", n.º 21.515.
- Tribunal Supremo de Elecciones de Costa Rica. Oficio STSE-2441-2020: Consulta legislativa del proyecto: "Régimen de responsabilidad de las diputaciones por violación al deber de probidad", n.º 21.515.
- Tribunal Supremo de Elecciones de Costa Rica. Resolución 3461-M-2017; 26 de julio de 2017.
- Tribunal Supremo de Elecciones de Costa Rica. (2019). Resolución 8560-E3-2019; 5 de diciembre de 2019.
- Vollenweider, C. y Romano, S. (2017). Lawfare. *La judicialización de la política en América Latina*. <https://www.celag.org/wp-content/uploads/2017/03/LawfareT.pdf>
- Williams, B. (1921). The Popular Mandate on Constitutional Amendments. *Virginia Law Review*, 7(4), 280–301. <https://doi.org/10.2307/1063973>
- Zimmerman, W. G. (1974). Human Rights and Administrative Responsibility. *The Phi Delta Kappan*, 56(4), 243–247. <http://www.jstor.org/stable/20297880>