

Tribunal	Tribunal Supremo de Elecciones
País	Costa Rica
Temas	<ol style="list-style-type: none"> 1. Principios de Interpretación Electoral; 2. Derechos Electorales Fundamentales; 3. Proceso Electoral; 5. Justicia Electoral 13. Otros.
Sentencia	3869-E-2006
Fecha	quince de diciembre del dos mil seis
Descripción	<p>Inaplicabilidad de la sanción de inhabilitación temporal para ejercer cargos públicos en el caso de los cargos de elección popular. Imposibilidad que resoluciones administrativas tengan efectos inhabilitantes. Casos de suspensión del derecho de participación política. Competencia interpretativa del TSE. Aclara el TSE que el inciso 3.º del artículo 102 de la Constitución Política reconoce, en cabeza del Tribunal Supremo de Elecciones, la función de interpretar en forma exclusiva y obligatoria las disposiciones constitucionales y legales referentes a la materia electoral, lo que impide a la Asamblea Legislativa darles interpretación auténtica, según lo reconoce su numeral 121 inciso 1.º. De ahí que el Tribunal dispuso la inaplicabilidad del artículo 72 de Ley Orgánica de la Contraloría General de la República, que inhabilita temporalmente para ejercicio de cargos públicos, determinando que dada la rigidez de tales cánones constitucionales, junto al imperativo que acompaña una interpretación del bloque de legalidad “conforme a la Constitución”, los alcances de la prohibición que prevé la citada disposición legal no pueden extenderse a aquellos supuestos donde prima un derecho fundamental de participación política, resguardado por el numeral 98 constitucional, pero que cobijado bajo el manto de la ciudadanía, solo podría suspenderse por interdicción judicialmente declarada o por sentencia judicial firme que imponga la pena de</p>

	<p>suspensión del ejercicio de derechos políticos. Siendo el numeral 72 de la mencionada Ley Orgánica una sanción administrativa dictada por un órgano que no es de naturaleza jurisdiccional, una interpretación conforme al Derecho de la Constitución ordena entender que la aplicación de tal disposición no alcanza a la posible postulación a un cargo de elección popular ni al eventual ejercicio del mismo, cuando se trate de hechos acaecidos con anterioridad. Concluyó el Tribunal Electoral que conforme a la interpretación que realiza del numeral 72 de Ley Orgánica de la Contraloría General de la República, en el sentido de que la inhabilitación temporal allí prevista no impide la postulación o ejercicio de un cargo de elección popular, resulta improcedente ordenar la inscripción de lo resuelto por la Contraloría General de la República o modificar lo decidido por el Registro Civil en punto a una candidatura y en el marco del proceso electoral de ese momento.</p>
--	---

Nº 3869-E-2006.- TRIBUNAL SUPREMO DE ELECCIONES. San José, a las trece horas con cuarenta y cinco minutos del quince de diciembre del dos mil seis.

Comunicación de la Contraloría General de la República relativa a la firmeza de la resolución administrativa que impone la sanción de prohibición de ingreso o reingreso a un cargo de la hacienda pública al señor Mauricio Alvarado Delgadillo.

RESULTANDO

1.- La División de Asesoría y Gestión Jurídica de la Contraloría General de la República, mediante oficio n.º 3590 del 10 de marzo del 2006 (DAGJ-0467-2006), suscrito por los señores Manuel Martínez Sequeira, Gerente de División, Silvia Chanto Castro y Allan Ugalde Rojas, Gerentes Asociados, presentado ante la Secretaría de este Tribunal el 13 de marzo del 2006, comunicó el acto final firme

(resolución n.º PA-28-2005 de las 8 horas del 8 de noviembre del 2005), mediante el cual se recomendó imponer al señor Mauricio Alvarado Delgadillo, en su condición de Alcalde Municipal de Golfito, la sanción de despido sin responsabilidad patronal (cancelación de credencial), así como, con base el numeral 72 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República, la prohibición de ingreso o reingreso a un cargo de la Hacienda Pública por un plazo de cuatro años (folios 147 a 221 del expediente).

2.- En resolución n.º 1302-M-2006 de las 14:55 horas del 6 de abril del 2006, este Tribunal ordenó cancelar la credencial de Alcalde Propietario de la Municipalidad de Golfito, provincia Puntarenas, que ostentaba el señor Mauricio Alvarado Delgadillo. Asimismo, la resolución indicó que independientemente de que, mediante expediente n.º 03-008532-0007-CO la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia conocía de acción de inconstitucionalidad formulada contra el artículo 72 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República, norma que dispone la prohibición de ingreso o de reingreso de un infractor en un cargo de la Hacienda Pública, no correspondía al Tribunal Supremo de Elecciones homologar lo que sobre el particular llegase a disponer la Contraloría General de la República (folios 230 a 236).

3.- Mediante resolución n.º 2006-08493 de las 14:43 horas del 14 de junio del 2006, la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia declaró sin lugar la acción de inconstitucionalidad formulada contra el artículo 72 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República (folios 361 a 376).

4.- Mediante resolución n.º 2234-IC-2006 de las 16:15 horas del 28 de setiembre del 2006, la Dirección General del Registro Civil inscribió la candidatura

del Partido Unión Nacional a Alcalde Propietario por el cantón Golfito, provincia Puntarenas, del señor Mauricio Alvarado Delgadillo (folios 380 y 381).

5.- En oficio n.º 14997 del 25 de octubre del 2006 (DAGJ-1720-2006), suscrito por los señores Manuel Martínez Sequeira, Gerente de División, Silvia Chanto Castro y Allan Ugalde Rojas, Gerentes Asociados, presentado ante la Secretaría de este Tribunal el 26 de octubre del 2006, se comunica la firmeza de la resolución que impone al señor Mauricio Alvarado Delgadillo la prohibición de ingreso o reingreso a un cargo de la Hacienda Pública por un plazo de cuatro años, para que se proceda conforme en derecho corresponda (folios 257 y 258).

6.- En la substanciación del proceso se han observado las prescripciones legales.

Redacta el Magistrado **Sobrado González**; y,

CONSIDERANDO

I.- Sobre la interpretación de la normativa electoral: El inciso 3.º del artículo 102 de la Constitución Política reconoce, en cabeza del Tribunal Supremo de Elecciones, la función de interpretar en forma exclusiva y obligatoria las disposiciones constitucionales y legales referentes a la materia electoral, lo que impide a la Asamblea Legislativa darles interpretación auténtica, según lo reconoce su numeral 121 inciso 1.º. El inciso c) del artículo 19 del Código Electoral, al desarrollar ese precepto constitucional, dispone en lo que interesa: "*Tales interpretaciones podrán darse de oficio o a solicitud de los miembros del Comité Ejecutivo Superior de los partidos políticos inscritos*" (el destacado no es del original).

Mediante resolución n.º 1863 de las 9:40 horas del 23 de setiembre de 1999, el organismo electoral precisó que tales interpretaciones oficiosas resultan procedentes cuando el Tribunal, en cualquier momento, perciba la exigencia de interpretar o integrar el ordenamiento, en punto a aquellas disposiciones que, relacionadas con la materia electoral, no sean claras o suficientes, cuando su entendimiento literal conduzca a la desaplicación o distorsión de sus principios rectores o a una contradicción con mandatos constitucionales o cuando las previsiones requieran de una posterior complementación práctica para que surtan sus efectos.

Una eventual contradicción con la normativa constitucional está presente en el caso bajo estudio, por cuanto de lo dispuesto en los artículos 90 y 91 de la Constitución Política se deduce que la ciudadanía, como conjunto de derechos y deberes políticos, únicamente puede suspenderse por interdicción judicialmente declarada o por sentencia que imponga la pena de suspensión del ejercicio de derechos políticos; mandato constitucional que en resultaría contradicho con una lectura irrestricta del numeral 72 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República, en razón de los efectos suspensivos de derechos políticos de quienes sean sancionados con las resoluciones administrativas previstas en ese precepto legal.

II.- Sobre el artículo 72 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República y la posición de la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia: El artículo 72 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República, Ley n.º 7428 del 26 de agosto de 1994 (publicada en el Diario Oficial La Gaceta n.º 210 del 4 de noviembre de 1994), enmarcado dentro del

Capítulo 5 “De las Sanciones y de las Responsabilidades”, prevé la prohibición de ingreso o de reingreso a cargos de la Hacienda Pública para los infractores de ese cuerpo normativo. El numeral citado establece:

“ARTÍCULO 72.- PROHIBICIÓN DE INGRESO O DE REINGRESO DEL INFRACTOR

No podrá ser nombrado en un cargo de la Hacienda Pública quien haya cometido un delito o falta grave contra las normas que integran el sistema de fiscalización, contemplado en esta Ley o contra la propiedad o la buena fe de los negocios.

La presente prohibición tendrá vigencia por un plazo que no será menor de dos años ni mayor de ocho años, a juicio de la Contraloría General de la República, la cual resolverá con vista de la prueba del caso.

Asimismo regirá la prohibición, por igual plazo, en contra de ex servidores públicos que intenten reingresar a la Hacienda Pública, cuando hayan cometido un delito o falta grave como los mencionados en los numerales anteriores, aunque su relación de servicio anterior con la Hacienda Pública haya terminado sin responsabilidad de su parte.

Además, se aplicará la prohibición aquí establecida contra el servidor público que haya sido despedido, por haber cometido un delito o falta grave como los ya citados.

Al aplicar la prohibición anterior, la Contraloría fijará su duración dentro de los límites indicados y computará, en favor del afectado,

el tiempo durante el cual haya permanecido fuera de la Hacienda Pública, después de su último cargo en ella.

La acción para la prohibición aquí establecida prescribirá en un plazo de diez años, a partir de la comisión del delito o de la falta grave indicados en este artículo'.

Respecto de esta norma y los alcances de la inhabilitación temporal para ejercer cargos de la Hacienda Pública, incluso como restricción de los derechos políticos, recientemente la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia mediante sentencia n.º 2006-8532 de las 14:43 horas del 14 de junio del 2006 declaró sin lugar una acción de inconstitucionalidad presentada contra la supracitada norma, indicando en lo que interesa cuanto sigue:

"En anteriores pronunciamientos de este Tribunal, como es el caso del #2883-96 de las 17:00 horas del 13 de junio de 1996, se consideró constitucionalmente válida la limitación legal de los derechos políticos, como sigue:

"...el ejercicio de los derechos fundamentales no es ilimitado. El legislador puede introducir limitaciones a dichos derechos, siempre y cuando, éstas sean justificadas, razonables, proporcionadas y no lesionen el contenido esencial de aquellos. (...) De manera que, al igual que los otros derechos fundamentales, el derecho de reunión y en general el de participación en los procesos político-electorales, también son susceptibles de limitaciones impuestas por el legislador, quien constitucionalmente está facultado para regular el modo de ejercicio de éstos, máxime cuando como en el caso bajo

examen, están de por medio los rasgos definitorios intrínsecos a la naturaleza de la función judicial del Estado y los deberes de los servidores públicos que laboran para el Poder Judicial.”

En el caso que expone el actor, aparecen comprometidos tanto el derecho político de acceso a los cargos públicos, como el de sufragio pasivo -entendido este último como el de optar por puestos de elección popular-. Para ambos supuestos es posible hablar de restricciones a su ejercicio, decretadas por norma de rango legal. Ejemplo claro de ello es el Código Municipal que fija consecuencias aún más graves que las que aquí se discuten, como es el deber de abandonar un cargo al que se ha accedido por elección popular, y a propósito de lo cual dijo la Sala que: "De la aplicación absolutamente razonable de los principios y valores de la Constitución Política, es posible que la ley regule las causales de pérdida o renuncia del cargo, como lo hacen los artículos 26 y 27 del Código Municipal" (sentencia #2430-94). Por otra parte, la sanción administrativa de inhabilitación no apareja un límite permanente de esos derechos, como ya se dijo, ni la pérdida de la totalidad de los atributos de la ciudadanía. Se trata de la prohibición, delimitada en el tiempo, de ocupar cargos de la Hacienda Pública. Por demás, la restricción se justifica en el postulado que ya se desarrolló de idoneidad moral en el desempeño de la función pública. Este extremo de la acción, consecuentemente, debe desestimarse.”.

III.- Sobre los alcances, en materia electoral, del artículo 72 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República y su interpretación conforme al Derecho de la Constitución por parte de este Tribunal Electoral: Contrario al razonamiento de la Sala Constitucional y conforme a la atribución de interpretar en forma exclusiva y obligatoria la normativa electoral, propia de este Tribunal, se considera que la disposición del numeral 72 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República que permite inhabilitar temporalmente a una persona –en vía administrativa– para que acceda a cargos públicos, no resulta aplicable cuando se trata de la postulación a un cargo de elección popular.

Según lo ha expuesto este Tribunal en anteriores oportunidades, verbigracia resoluciones n.º 2529-E-2004 de las 10:40 horas del 30 de setiembre del 2004 y 2337-E-2004 de las 12:20 horas del 6 de setiembre del 2004, tratándose de derechos fundamentales toda limitación legal a la libertad de participación política debe ser interpretada restrictivamente en favor de aquella libertad. Una norma no puede entenderse en forma aislada ni haciendo privar criterios literalistas, porque tanto en el campo del Derecho Público como en el Privado prevalecen los criterios finalista, sistemático y evolutivo como parámetros fundamentales de interpretación normativa, de lo que se deriva el deber del operador jurídico de entender los preceptos en su contexto y de acuerdo a su dinámica sistémica (artículo 10 de la Ley General de la Administración Pública y 10 del Código Civil).

Priva para el ordenamiento infraconstitucional una interpretación que debe serlo "conforme a la Constitución", entendido este principio como una exigencia

interpretativa y respecto de la cual la jurisprudencia electoral ha señalado en copiosas resoluciones:

"El principio de interpretación del bloque de legalidad "conforme a la Constitución", que ha sido rezeptado por la jurisprudencia constitucional, constituye el corolario de la eficacia directa del clausulado constitucional, como bien lo entiende la doctrina constitucionalista:

"La supremacía de la Constitución sobre todas las normas y su carácter central en la construcción y en la validez del ordenamiento en su conjunto, obligan a interpretar éste en cualquier momento de su aplicación –por operadores públicos o por operadores privados, por Tribunales o por órganos legislativos o administrativos– en el sentido que resulta de los principios y reglas constitucionales, tanto los generales como los específicos referentes a la materia de que se trate" (Eduardo García de Enterría, "La Constitución como norma y el Tribunal Constitucional", Madrid, Civitas, 1988, pág. 95).

Por ello y en virtud del principio de unidad del ordenamiento, así como de la necesidad de rehuir del vacío que produce la invalidación normativa, frente a varias interpretaciones posibles de un precepto, ha de preferirse aquella que salve de un potencial roce constitucional (véase en el mismo sentido Ignacio de Otto, "Derecho Constitucional, sistema de fuentes", Barcelona, Ariel, 1988, pág. 80). Igual criterio debe presidir la actividad de integración del

ordenamiento, para colmar sus insuficiencias. Con ello, las normas constitucionales y los principios que recogen, adquieren un rol dominante en la concreción de los sentidos normativos; a lo cual va aparejada una implícita prohibición para el intérprete de recurrir a criterios hermenéuticos que conduzcan a resultados contradictorios con dichas normas y principios.”(resolución n.º 1724-M-2003 de las 12 horas del 5 de agosto del 2003).

Respecto de la norma en exégesis, artículo 72 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República, los anteriores criterios interpretativos obligan que en ésta se tenga como factor primordial el concepto mismo de ciudadanía (artículo 90) y las reglas limitativas que para su suspensión se prescriben constitucionalmente (artículo 91).

El artículo 90 de la Constitución Política establece que la ciudadanía es el conjunto de derechos y deberes políticos que corresponden a los costarricenses mayores de dieciocho años. De seguido, el artículo 91 constitucional advierte que la ciudadanía sólo se suspende por interdicción judicialmente declarada y por sentencia que imponga la pena de suspensión del ejercicio de derechos políticos.

Dada la rigidez de tales cánones constitucionales, junto al imperativo que acompaña una interpretación del bloque de legalidad “conforme a la Constitución”, los alcances de la prohibición que prevé el artículo 72 de Ley Orgánica de la Contraloría General de la República no pueden extenderse a aquellos supuestos donde prima un derecho fundamental de participación política, resguardado por el numeral 98 constitucional, pero que cobijado bajo el manto de la ciudadanía, solo podría suspenderse por interdicción judicialmente declarada o por sentencia que

imponga la pena de suspensión del ejercicio de derechos políticos. Siendo el numeral 72 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República una sanción administrativa dictada por un órgano que no es de naturaleza jurisdiccional, una interpretación conforme al Derecho de la Constitución ordena entender que la aplicación de tal disposición no alcanza a la posible postulación a un cargo de elección popular ni al eventual ejercicio del mismo, cuando se trate de hechos acaecidos con anterioridad.

Valga recalcar que la interpretación normativa a la que se llega, es además consecuente con el inciso e) del artículo 73 de la Ley Orgánica del Tribunal Supremo de Elecciones y del Registro Civil, que encarga al Departamento Electoral del Registro Civil (Oficialía Mayor Electoral): *"Dar cumplimiento a las sentencias judiciales en cuanto afecten los derechos políticos y resolver las gestiones para recobrarlos cuando se compruebe la extinción de la responsabilidad penal"*.

Dicha norma, de carácter especial para la materia electoral, acentúa la tesis de cómo el legislador previó una afectación de derechos políticos únicamente con fundamento en sentencias judiciales, lo que impide que resoluciones de orden administrativo tenga efectos inhabilitatorios.

IV.- Sobre la gestión formulada por la Contraloría General de la República: Conforme a la interpretación que este Tribunal Electoral realiza del numeral 72 de Ley Orgánica de la Contraloría General de la República, en el sentido de que la inhabilitación temporal allí prevista no impide la postulación o ejercicio de un cargo de elección popular, resulta improcedente ordenar la inscripción de lo resuelto por la Contraloría General de la República o modificar lo

decidido por el Registro Civil en punto a la candidatura del señor Mauricio Alvarado Delgadillo y en el marco del presente proceso electoral.

POR TANTO

Se interpreta el artículo 72 de Ley Orgánica de la Contraloría General de la República, en el sentido de que la prohibición allí prevista no resulta aplicable respecto de la postulación y el eventual ejercicio posterior de cargos de elección popular. No ha lugar a inscribir lo resuelto por la Contraloría General de la República contra el señor Mauricio Alvarado Delgadillo. Notifíquese al señor Alvarado Delgadillo, al Concejo Municipal de Golfito, a la Contraloría General de la República y a la Dirección General del Registro Civil. Publíquese en los términos del inciso c) del artículo 19 del Código Electoral.

Oscar Fonseca Montoya

Luis Antonio Sobrado González

Eugenia María Zamora Chavarría

Exp. n.º 237-S-2004

Cancelación de credencial
Mauricio Alvarado Delgadillo
Alcalde Municipal de Golfito
LDB/lpm