



Sentencia 0405-E8-2008
Tribunal Supremo de Elecciones
Costa Rica

JURISPRUDENCIA ELECTORAL AMERICANA
Acuerdo de Washington de 13 de abril de 2010

Tribunal: Tribunal Supremo de Elecciones

País: Costa Rica

Temas: Principios de interpretación electoral (1)
Proceso electoral (3)
Órganos electorales administrativos (4)
Sistema electoral: fórmulas electorales (8)
Otros (13)

Sentencia: 0405-E8-2008

Descripción: **Principio pro participación.** Extensión de mandato de funcionarios municipales electos es contraria al principio de soberanía popular. **Principio democrático.** Fragmentar elecciones municipales no fortalece a gobiernos locales. Perenne transitoriedad de gobiernos locales es contradictoria con el interés general en fortalecer y acercar gobiernos locales a ciudadanía y al principio democrático. **Principio de no falseamiento de la voluntad popular.** Imposibilidad de transformación mediante reforma legislativa del cargo de alcaldes suplentes en el de vicealcaldes de los funcionarios electos en las elecciones de diciembre del 2006. Cambio por reforma legal en propuesta electoral lesiona la voluntad popular expresada en las urnas. **Principio de economía electoral.** Inconveniencia, por principio de economía electoral, de celebrar elecciones para desempeño de cargos municipales por quince meses. **TSE como órgano de administración electoral superior.** Necesidad de TSE de interpretar el artículo 14 del Código Municipal para armonizar sistema de elección de cargos municipales aprobado por Ley 8611 con sistema actual. TSE, como encargado de organizar los comicios, debe planificar previamente los procesos electorales. **Proceso Electoral: Etapa preparatoria:** Convocatoria conjunta a elecciones municipales. **Elección de alcaldes, regidores, síndicos, intendentes y concejales de distrito.** Imposibilidad de transformación mediante reforma legislativa del cargo de alcaldes suplentes en el de vicealcaldes sobre resultados de elección popular de diciembre 2006. Asumir funciones y obligaciones no previstas legalmente causaría perjuicio a alcaldes suplentes. Interpretación de reforma al artículo 14 del Código Municipal para que período de ejercicio de los cargos sea del año 2010 al 2016 como solución más viable ante omisión legislativa. Traslado de las elecciones municipales a mitad de período presidencial por reforma de 2007 no refiere a regidores. TSE interpreta que regidores deben ser electos junto con demás funcionarios municipales. Normalización del régimen electoral de las municipalidades. Concentración en una misma jornada electoral de todas las elecciones municipales a partir del año 2016, dos años después



JURISPRUDENCIA ELECTORAL AMERICANA
Acuerdo de Washington de 13 de abril de 2010

de los comicios nacionales. **Régimen Municipal.** Elección municipal es proceso electoral separado. Importancia constitucional del régimen municipal. Carácter representativo de los funcionarios municipales de elección popular. **Competencia interpretativa del TSE.** Interpretación oficiosa, exclusiva y obligatoria del TSE de disposiciones constitucionales y legales electorales, para garantizar adecuado desarrollo de procesos electorales y transición democrática de nuevo gobierno local. Necesidad de interpretar los artículos 97 y 98 del Código Electoral- Ley 1536 por modificación implícita en reforma de 2007 al Código Municipal. Criterios de razonabilidad y proporcionalidad en interpretación del TSE sobre reforma al artículo 14 del Código Municipal. Interpretación finalista del TSE para de llenar el vacío normativo respecto a la fecha de elección de los regidores. Principio de armonía del ordenamiento jurídico faculta a TSE para pronunciarse sobre elecciones de regidores. Hipótesis posibles de interpretación. Laguna normativa impide aplicación de reforma legal. Omisión legal provoca inseguridad en sistema electoral, electores y candidatos. Prevalencia de la norma posterior y específica de la misma jerarquía. Inaplicación en su interpretación literal del párrafo segundo del artículo 98 del Código Electoral a partir de elección de 2002.

No. 405-E8-2008.-TRIBUNAL SUPREMO DE ELECCIONES. San José, a las siete horas veinte minutos del ocho de febrero de dos mil ocho.

Interpretación del artículo 14 del Código Municipal, ley número 8611, publicada en La Gaceta número 225 del 22 de noviembre del 2007 y artículos 97 y 98 del Código Electoral.

RESULTANDO

1.- Mediante oficio de fecha 19 de octubre del 2007, el señor Melvin Matarrita Montiel formuló a este Tribunal varias consultas relacionadas con la reforma que sufrieron varios artículos del Código Municipal. En concreto se consulta:

Información de jurisprudencia y normativa
Asistencia Legal de la Presidencia del Tribunal Supremo de Elecciones
Teléfonos: (506) 2287-5409 / 2287-5856 • Fax: (506) 2255-0213
www.tse.go.cr / jurisprudencia@tse.go.cr

JURISPRUDENCIA ELECTORAL AMERICANA
Acuerdo de Washington de 13 de abril de 2010

“1. ¿Se puede cambiar arbitrariamente **LA DEDICIÓN** (sic) **DEL PUEBLO COSTARRICENSE**, quienes en el proceso de (sic) electoral del 2007 Eligio (sic) a los representantes de los Sres. Alcaldes, Vicealcaldes, Síndicos, intendentes y concejales de distrito, con el período de gobernabilidad de cuatro años?

2. ¿Este cambio “arbitrario” a caso (sic) no viola el derecho de elección que establece nuestra CARTA MARGA “LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA”?

3. ¿ Cual (sic) va hacer (sic) la posición del Tribunal Supremo de Justicia (sic), en cuanto a respetar el período por el cual fueron electos los actuales Alcaldes, Vicealcaldes, Síndicos y otros”.

2.- Este Tribunal, en sesión número 105-2007 celebrada el 23 de octubre del 2007, ordenó turnar el asunto al Magistrado que correspondiera.

3.- El señor Matarrita Montiel, en nota del 25 de octubre del 2007, reformuló el punto tercero de la consulta formulada, en el siguiente sentido:

“3. ¿Cuál es la posición del Tribunal Supremo de Elecciones de la República de Costa Rica, en cuanto al nuevo cambio aprobado por los Señores Diputados, en donde dejan sin efecto la voluntad del Pueblo que eligió, en los comicios del día 03 de diciembre del 2006, en la elección popular de Alcaldes, Síndicos, Concejales de Distrito, Intendentes y Concejales Municipales de Distritos, por un período de cuatro años?”.

4.- En sesión número 105-2007 celebrada el 23 de octubre del 2007 este Tribunal ordenó agregar el asunto al expediente que, sobre el particular, se tramita.

5.- Mediante oficio número PE-397-07 del 11 de diciembre del 2007 el señor Fabio Molina Rojas, en su condición de Presidente Ejecutivo del Instituto de Fomento y

JURISPRUDENCIA ELECTORAL AMERICANA
Acuerdo de Washington de 13 de abril de 2010

Asesoría Municipal, formuló varias consultas sobre la misma temática, entre las que destacan:

“1- ¿A partir de que fecha puede considerarse que el primer Vicealcalde es funcionario de tiempo completo y por tal razón podrá percibir un salario equivalente a un 80% del salario base del Alcalde? Aplica esto para el actual primer Alcalde Suplente.?”

2- Dado que se modifica la fecha de elección de los Alcaldes y Vicealcaldes, al primer domingo de febrero dos años después de las elecciones nacionales; ¿se extiende el período de los actuales hasta el 01 de mayo del 2012?”

3- ¿Permanece la elección de síndicos y concejales de distrito en diciembre del mismo año en que se eligen Presidente, Diputados y Regidores municipales, tal y como lo indica el artículo 55 del Código Municipal vigente?”

6.- En sesión número 124-2007 del 13 de diciembre del 2007, este Tribunal dispuso agregar dicha gestión al presente expediente.

7.- Mediante oficio número SCD 87-077 del 10 de diciembre del 2007, la señora Jessica Zeledón A., en su condición de Secretaria del Consejo Directivo de la Unión Nacional de Gobiernos Locales, comunicó el acuerdo adoptado por el citado consejo en la sesión ordinaria número 21-2007, celebrada el 15 de noviembre del 2007, en el que se dispuso consultar a este Tribunal aspectos relacionados con la reforma de los artículos 14, 19 y 20 del Código Municipal, entre los que destacan:

“1. Si los actuales alcaldes suplentes, electos el primer domingo de diciembre de 2006, automáticamente se convierten en vicealcaldes, con todos sus efectos y disposiciones, a partir de la vigencia de la nueva ley.

JURISPRUDENCIA ELECTORAL AMERICANA
Acuerdo de Washington de 13 de abril de 2010

2. Si los actuales alcaldes y alcaldesas, síndicos y síndicas, y concejales y concejales de distrito, todos electos el primer domingo de diciembre de 2006, se mantienen en estos cargos hasta el primero de mayo de 2012, fecha en que entrarán en posesión de sus cargos los que serán electos el primer domingo de febrero de 2012, de conformidad con lo establecido en la nueva ley.

3. Si ante las ausencias temporales o definitivas del primer vicealcalde, o cuando el primer vicealcalde sustituya al alcalde, el segundo Vicealcalde se convierte de pleno derecho en el primer vicealcalde, con todas las atribuciones, deberes y derechos que conlleva este cargo.”

8.- Este Tribunal, en sesión número 125-2007 del 18 de diciembre del 2007, dispuso agregar dicha gestión al presente expediente.

9.- En oficio del 24 de diciembre del 2007, recibido en la Secretaría de este Tribunal el 3 de enero del 2008, el señor Carlos Manuel Rodríguez Murillo, en su doble condición de Presidente del Partido Auténtico Labrador de Coronado y de regidor municipal, solicita la interpretación de este Tribunal sobre varios aspectos relacionados con la citada reforma legal.

10.- En sesión número 003-2008 del 8 de enero del 2008, se dispuso agregar al presente expediente la gestión formulada por el señor Rodríguez Murillo.

11.- En el procedimiento se han observado las prescripciones de ley.

Redacta el Magistrado **Esquivel Faerron**; y,

CONSIDERANDO

I.- Sobre la potestad del Tribunal Supremo de Elecciones para interpretar la normativa electoral: El inciso 3.º del artículo 102 de la Constitución Política reconoce,



JURISPRUDENCIA ELECTORAL AMERICANA
Acuerdo de Washington de 13 de abril de 2010

como función del Tribunal Supremo de Elecciones, la de interpretar en forma exclusiva y obligatoria las disposiciones constitucionales y legales referentes a la materia electoral. 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).

Del análisis de las gestiones presentadas y acorde con la normativa reseñada es evidente que los interesados carecen de legitimación para formular las consultas que se conocen pues aún la gestión presentada por señor Carlos Manuel Rodríguez Murillo, en su condición de Presidente del Partido Auténtico Labrador de Coronado, resulta inadmisibles en tanto no se acreditó, según los términos del artículo 19, inciso c) del Código Electoral, el acuerdo del Comité Ejecutivo que respaldara su gestión.

Sin embargo, debido a que la citada normativa establece la posibilidad de evacuar consultas oficiosamente, este Tribunal mediante resolución n.º 1863 de las 9:40 horas del 23 de setiembre de 1999, precisó que tales interpretaciones resultan procedentes cuando perciba, en cualquier momento, la exigencia de interpretar o integrar el ordenamiento jurídico en punto a aquellas de sus disposiciones que 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 surtir efectos.

Del análisis de las consultas formuladas se aprecia que esa última condición está presente en el asunto que nos ocupa dada la cantidad de interrogantes que se han planteado en punto a los alcances de la citada reforma. En virtud de ello el Tribunal, en



JURISPRUDENCIA ELECTORAL AMERICANA
Acuerdo de Washington de 13 de abril de 2010

aras de aclarar lo que en el ámbito de su competencia le corresponde, se permite emitir un pronunciamiento oficioso sobre el particular.

II.- Consideración preliminar: Según se indicó en el considerando anterior la potestad de este Tribunal de interpretar las disposiciones constitucionales y legales, está supeditada a que éstas sean referentes a la “materia electoral”, la cual, en los términos de los artículos 9 y 99 de la Constitución Política, está relacionada con “los actos relativos al sufragio”.

Sin embargo, el desarrollo jurisprudencial de este Tribunal en los últimos años ha propiciado una comprensión más amplia de ese concepto. Así, *“la evolución jurisprudencial ha progresado desde la resolución n° 907 del 18 de agosto de 1997, que incluyó los conflictos internos de los partidos políticos en el ámbito denominado “materia electoral”, hasta la resolución N° 3384-E-2006 del 24 de octubre del 2006, que declaró la electoralidad de los mecanismos de democracia directa”* (ver resolución 2682-E-2007 de las 09:50 horas del 2 de octubre del 2007).

En ese sentido, dado que el principio fundamental que ha orientado la función interpretativa de este Tribunal siempre se ha mantenido dentro de los parámetros que rigen el derecho a elegir y ser electo y a pronunciarse en el marco de consultas populares, es decir, de aquellos que directa o indirectamente se relacionen con el proceso electoral, en el caso concreto este Tribunal únicamente se pronunciará en relación con los aspectos que se refieren a la materia electoral.

Del análisis de las consultas formuladas dos son los aspectos sobre los que se solicita pronunciamiento: **a)** los efectos que podría generar la reforma de los artículos 14, 19 y 20 del Código Municipal en los cargos que desempeñan los funcionarios

JURISPRUDENCIA ELECTORAL AMERICANA
Acuerdo de Washington de 13 de abril de 2010

municipales electos en diciembre del 2006, y **b)** la fecha en que entrarán en vigencia los cargos de vicealcalde primero y vicealcalde segundo.

Asimismo, a juicio de este Tribunal, existen otros aspectos que también fueron afectados por la reforma que sufrieron los artículos 14, 19 y 20 del Código Municipal, vinculados al proceso de convocatoria y elección de regidores municipales que exigen una interpretación de este colegiado a efecto que la citada reforma pueda ser compatible con el régimen electoral costarricense.

III.- Sobre el texto de los artículos modificados y los cambios que se incorporan al régimen municipal costarricense: Las normas que fueron afectas por la Ley número 8611, publicada en La Gaceta, fueron los artículos 14, 19 y 20 del Código Municipal.

Así, el artículo 14, que fue modificado en su totalidad, establece lo siguiente:

“Artículo 14.- Denomínase alcalde municipal al funcionario ejecutivo indicado en el artículo 169 de la Constitución Política.

Existirán dos vicealcaldes municipales: un vicealcalde primero y un vicealcalde segundo. El vicealcalde primero realizará las funciones administrativas u operativas que el alcalde titular le asigne; además, sustituirá de pleno derecho al alcalde municipal en sus ausencias temporales y definitivas, con las mismas responsabilidades y competencias de este durante el plazo de la sustitución.

En los casos en que el vicealcalde primero no pueda sustituir al alcalde, en sus ausencias temporales y definitivas, el vicealcalde segundo sustituirá al alcalde, de pleno derecho, con las mismas responsabilidades y competencias de

JURISPRUDENCIA ELECTORAL AMERICANA
Acuerdo de Washington de 13 de abril de 2010

este durante el plazo de la sustitución.

En los concejos municipales de distrito, el funcionario ejecutivo indicado en el artículo 7 de la Ley N° 8173, es el intendente distrital quien tendrá las mismas facultades que el alcalde municipal. Además, existirá un viceintendente distrital, quien realizará las funciones administrativas u operativas que le asigne el intendente titular y también sustituirá, de pleno derecho, al intendente distrital en sus ausencias temporales y definitivas, con las mismas responsabilidades y competencias de este durante el plazo de la sustitución.

Los funcionarios mencionados en los párrafos anteriores serán elegidos popularmente, por medio de elecciones generales que se realizarán el primer domingo de febrero, dos años después de las elecciones nacionales en que se elija a las personas que ocuparán la Presidencia y las Vicepresidencias de la República y a quienes integrarán la Asamblea Legislativa. Tomarán posesión de sus cargos el día 1° de mayo del mismo año de su elección, por un período de cuatro años y podrán ser reelegidos. Sus cargos serán renunciables.”.

En el caso del artículo 19, se modificó su último párrafo, el cual, en lo conducente dispone:

“Si ambos vicealcaldes municipales son destituidos o renuncien, el Tribunal Supremo de Elecciones deberá convocar a nuevas elecciones en el cantón respectivo, en un plazo máximo de seis meses, y el nombramiento será por el resto del período. Mientras se realiza la elección, el presidente del concejo asumirá, como recargo, el puesto de alcalde municipal, con todas las atribuciones que le otorga este Código.”.

JURISPRUDENCIA ELECTORAL AMERICANA
Acuerdo de Washington de 13 de abril de 2010

Por último, se adicionó un párrafo al artículo 20, el cual establece:

“El primer vicealcalde municipal también será funcionario de tiempo completo, y su salario base será equivalente a un ochenta por ciento (80%) del salario base del alcalde municipal. En cuanto a la prohibición por el no ejercicio profesional y jubilación, se le aplicarán las mismas reglas que al alcalde titular, definidas en el párrafo anterior.”

Según se desprende de la lectura de los citados artículos la reforma aprobada estableció, de manera expresa, varias modificaciones al régimen municipal, entre las que destacan: **a)** la eliminación de los alcaldes suplentes y, en su lugar, la incorporación de la figura de dos vicealcaldes que, en el caso del primero, tendrá funciones específicas de carácter permanente en la municipalidad, **b)** la creación de la figura del viceintendente distrital, para los ocho distritos en que funcionan los concejos municipales de distrito y, **c)** el cambio de la fecha en que se realizará la elección para escoger a esos funcionarios, la cual se verificará *“el primer domingo de febrero, dos años después de las elecciones nacionales en que se elija a las personas que ocuparán la Presidencia y las Vicepresidencias de la República y a quienes integrarán la Asamblea Legislativa.”*

IV.- Sobre las implicaciones que podría generar la reforma de los artículos 14, 19 y 20 del Código Municipal en los cargos que desempeñan los funcionarios municipales electos en diciembre del 2006: La reforma de los artículos 14, 19 y 20 del Código Electoral, en lo que a las implicaciones que tendría en los funcionarios municipales electos en diciembre del 2006 originó, en términos generales, dos interrogantes por parte de los consultantes: **1)** la posibilidad de que las personas que fueron electas como alcaldes suplentes pasen a desempeñar el cargo de vicealcaldes y



JURISPRUDENCIA ELECTORAL AMERICANA
Acuerdo de Washington de 13 de abril de 2010

2) la posibilidad de extender por más de cuatro años el mandato de todos los funcionarios municipales electos en diciembre del 2006.

a) **Sobre la posibilidad de que la reforma aprobada autorice la transformación del cargo de alcaldes suplentes en el de vicealcaldes:** Sobre la primera de las interrogantes este Tribunal, en la sesión número 151-2006 celebrada el 3 de agosto del 2006, al evacuar la consulta formulada por la Comisión Especial Dictaminadora de Asuntos Municipales y de Desarrollo Local Participativo sobre el proyecto “Ley de reforma a los artículos 14, 19 y 20 del Código Municipal”, tramitado en expediente número 16.226 advirtió que, de aprobarse la citada reforma, no podría tener incidencia alguna en el proceso electoral celebrado el 3 de diciembre del 2006 sino que los cambios regirían para las próximas elecciones.

En esa oportunidad se indicó:

“1.- En cuanto a la vigencia: Consideramos conveniente resaltar que esta o cualquier otra reforma legislativa que se apruebe en cuanto a la materia electoral, no tendrá incidencia alguna sobre el proceso de elecciones municipales convocadas para celebrarse en diciembre de este año, sino que regirán para las próximas elecciones municipales. No resulta posible la aplicación de lo establecido en el párrafo primero del Transitorio Único, en tanto las elecciones municipales ya fueron convocadas para diciembre de este año.”

En efecto, los señores Diputados que conformaban la Comisión Especial Dictaminadora de Asuntos Municipales y Desarrollo Local Participativo tuvieron claro que la modificación del régimen municipal que estaban dictaminando no sería aplicable al proceso electoral de diciembre del 2006, sino que lo sería para el próximo. Ese

JURISPRUDENCIA ELECTORAL AMERICANA
Acuerdo de Washington de 13 de abril de 2010

criterio fue expresado al momento en que se presentó a la comisión el citado proyecto de ley:

“En cuanto al Transitorio Único, se debe eliminar por innecesario, toda vez que esta reforma de acuerdo con criterio del TSE, no deberá tener incidencia alguna sobre el proceso electoral municipal convocado para celebrarse el próximo domingo 3 de diciembre de 2006, sino que regirá para las próximas elecciones municipales, en el tanto la ciudadanía ya fue convocada para las elecciones del mes de diciembre próximo entrante.” (el resaltado no es del original) (ver acta número 12 del 29 de agosto el 2006 de la Comisión Especial Dictaminadora de Asuntos Municipales y Desarrollo Local Participativo).

De manera que el legislador tuvo claridad y se mostró en favor de que la reforma legal que se discutía no afectara el proceso electoral de diciembre del 2006, al punto que eliminó el régimen transitorio que originalmente contenía el proyecto pues consideró que, al haberse iniciado el proceso electoral antes de la citada modificación, sus reglas y condiciones no podrían surtir efecto en ese proceso electoral.

Otro aspecto que hace ver la imposibilidad de aplicar la citada reforma, es el hecho que los funcionarios municipales que asumieron el cargo en febrero del 2007 se postularon conociendo, de antemano, las condiciones bajo las cuales lo desempeñarían en caso de resultar electos. Fue al amparo de esas reglas que sometieron su nombre a consideración del electorado, de ahí que cualquier modificación que se pretenda realizar a esas condiciones indudablemente provocaría no sólo una afectación a sus derechos fundamentales, pues los obligaría a asumir y cumplir exigencias que no existían al momento de su postulación, sino que, además, lesionaría la voluntad popular expresada en las urnas, en tanto el elector votó por una propuesta electoral que se le



JURISPRUDENCIA ELECTORAL AMERICANA
Acuerdo de Washington de 13 de abril de 2010

sometió a consideración previamente, cual es la de alcaldes suplentes y no la de vicealcaldes.

Aunado a lo anterior, debe tomarse en consideración que al puesto de alcalde suplente el ordenamiento jurídico no le otorgaba ninguna función más que la de sustituir al alcalde propietario en caso de ausencia temporal o definitiva. Fuera de esa situación de excepción, ese cargo no tenía asignada ninguna otra labor en la municipalidad, lo que daba posibilidad a los postulantes de combinar esas labores con otras actividades de índole laboral.

En síntesis, una transformación automática del cargo de alcalde suplente en el de vicealcalde, aparte de ser un supuesto no previsto por el legislador, según se expuso anteriormente, perjudicaría a los actuales alcaldes suplentes, pues los obligaría a asumir funciones y obligaciones permanentes que no existían al momento de postularse y que podrían haber pesado en la decisión de presentar su candidatura.

Otro aspecto que también hace ver la imposibilidad de que los efectos de la reforma de los artículos 14, 19 y 20 del Código Municipal rijan para los actuales funcionarios municipales es el hecho de que se crea la figura del viceintendente distrital, cargo al que se le asignan funciones de carácter permanente en los Concejos Municipales de Distrito, pues según lo establece la actual normativa, aquel desempeñará las funciones administrativas u operativas que le asigne el intendente titular y lo sustituirá en sus ausencias temporales y definitivas.

Es decir, en los ocho Concejos Municipales de Distrito existentes se crea un cargo que en la actualidad no existe, que además debe elegirse en elecciones generales, las cuales no pueden celebrarse en este momento, en tanto de la lectura del artículo 19, párrafo último del Código Municipal se establece que éstas se “*se realizarán*”



JURISPRUDENCIA ELECTORAL AMERICANA
Acuerdo de Washington de 13 de abril de 2010

el primer domingo de febrero, dos años después de las elecciones nacionales en que se elija a las personas que ocuparán la Presidencia y las Vicepresidencias de la República.” (el resaltado no es del original).

Por las razones expuestas, los efectos de la reforma legal aprobada al régimen municipal mediante Ley número 8611 no resultan aplicables a los funcionarios electos en las elecciones de diciembre del 2006, en tanto la transformación del cargo de alcalde suplente en el de vicealcalde es una situación que nunca fue considerada ni prevista por el legislador al momento de aprobarse la reforma.

b) Sobre el efecto de la reforma aprobada en relación con el mandato de los funcionarios municipales electos en diciembre del 2006: El otro aspecto por aclarar es el efecto de la modificación de los artículos 14, 19 y 20 del Código Municipal sobre la duración del mandato de los funcionarios municipales electos en diciembre del 2006, es decir, la posibilidad de que se les extienda el mandato hasta el año 2012.

Este Tribunal, en razón de varias consultas legislativas formuladas por la Comisión Especial de Asuntos Municipales y Desarrollo Local Participativo sobre la posibilidad de unificar en un solo proceso la elección de los cargos municipales para que éstas se realicen a medio período (ver sesiones números 151-2006 del 3 de agosto del 2006, 62-2007 del 13 de julio del 2007 y 88-2007 del 18 de setiembre del 2007), si bien se pronunció anuente a ese cambio, hizo ver el inconveniente que, desde el punto de vista constitucional, podría provocar el hecho de alargar el mandato de los funcionarios municipales electos en diciembre del 2006.

Precisamente, en la sesión número 88-2007 del 18 de setiembre del 2007, se indicó cuanto sigue:



JURISPRUDENCIA ELECTORAL AMERICANA
Acuerdo de Washington de 13 de abril de 2010

“La Sala Constitucional, en sentencias N° 8888-01, de las 9:50 horas del treinta y uno de agosto de dos mil uno, y 11532-01 de las 14:49 horas del 7 de octubre del mismo año, señaló que no es posible prorrogar el período de nombramiento de los funcionarios de elección popular ya electos mediante una norma legal, sino que para ello se requiere de una norma de rango constitucional. Tal razonamiento es congruente con la necesidad de respetar el período por el cual el pueblo, a través del sufragio, previamente delegó autoridad sobre dichos representantes. Por tal razón no se podrían alargar los nombramientos de los actuales regidores, cuya designación necesariamente concluirá en mayo del 2010, ni de los demás funcionarios municipales, electos en diciembre del 2006, cuyos períodos abarcan hasta enero de 2011.” (el resaltado no es del original).

Asimismo, la Sala Constitucional en las resoluciones números 8888-01 de las 9:50 horas del 31 de agosto del 2001, y 11532-01 de las 14:49 horas del 7 de octubre del mismo año, al referirse a las consultas legislativas de constitucionalidad del proyecto “Reforma a los artículos 169 y 171 de la Constitución Política de Costa Rica”, también advirtió que no era posible ampliar el período de nombramiento de los funcionarios de elección popular ya electos.

Ahora bien, se debe resaltar que la situación fáctica que aquí se conoce es distinta a la resuelta por este Tribunal mediante resolución 1734-E-2001 de las 08:45 horas del 24 de agosto del 2001 en la que, al interpretar el artículo 55 y el Transitorio II del Código Municipal, por excepción se amplió el nombramiento de los síndicos electos en las elecciones de febrero de 1998 hasta que los electos en las elecciones de diciembre del año 2002 ocuparan el cargo, toda vez que en aquella oportunidad era esa la única solución jurídica que permitía resolver el vacío normativo existente, pues de no

JURISPRUDENCIA ELECTORAL AMERICANA
Acuerdo de Washington de 13 de abril de 2010

haberse optado por esa medida, las municipalidades hubieran quedado sin esos representantes durante nueve meses, con el consecuente perjuicio para los intereses locales.

Conforme lo expuesto, la reforma de los artículos 14, 19 y 20 del Código Municipal, no autoriza la posibilidad de que el mandato de los actuales funcionarios municipales pueda extenderse más de allá de cuatro años, sin que ello sea contrario al principio de soberanía popular .

V.- Sobre la necesidad de interpretar el artículo 14 del Código Municipal a efecto de armonizar el sistema de elección de cargos municipales aprobado por ley 8611 con el sistema actual: La decisión del legislador de trasladar las elecciones de los funcionarios municipales de elección popular dos años después de las elecciones de Presidente y Vicepresidentes de la República y de Diputados (artículo 14 del Código Municipal) plantea, desde el punto de vista de la organización de esos comicios, dos hipótesis posibles para armonizar el sistema actual de elección de cargos municipales con el aprobado por la reforma: **a)** que en las elecciones de diciembre del 2010 el nombramiento de los funcionarios se reduzca hasta el 30 de abril del 2012, es decir por un plazo de quince meses, a efecto que en febrero del 2012 se celebren por primera vez las elecciones de medio período; o **b)** que en los comicios de diciembre del 2010 el mandato de esos funcionarios se amplíe hasta el 30 de abril del 2016, por un plazo aproximado de cinco años y dos meses, por lo que las primeras elecciones de medio período se celebrarían en febrero del 2016.

El decidir entre estas dos posibilidades, según lo hizo ver este Tribunal (sesión 88-2007), es un asunto que *“responde a criterios políticos y de oportunidad, que corresponde a los señores diputados (...). Depende del legislador determinar si los períodos*



JURISPRUDENCIA ELECTORAL AMERICANA
Acuerdo de Washington de 13 de abril de 2010

transitorios se limitan a dos años o se extienden a seis. Sin embargo, dado que la reforma de los artículos 14, 19 y 20 del Código Municipal no resolvió cuál de las dos opciones debería aplicarse, se produce una laguna normativa que impide la aplicación de la citada reforma.

De no abordarse esa omisión se provocaría un clima de inseguridad no solo entre los electores y los candidatos sino en el mismo sistema electoral, pues el Tribunal como órgano encargado de organizar, dirigir y vigilar los comicios debe planificar con la debida antelación estos procesos electorales. De forma tal que las actuales condiciones deben adecuarse, a efecto de conocer las reglas bajo las cuales se realizarán las próximas elecciones de cargos municipales.

Es oportuno advertir que el constituyente le prestó especial importancia al régimen municipal, al punto que le otorgó la administración de los intereses y servicios de cada cantón a un gobierno local integrado por un órgano deliberativo formado por funcionarios de elección popular (regidores y síndicos) y por un funcionario ejecutivo. Estos funcionarios, por mandato constitucional, en el caso de los regidores, y legal, en el de los síndicos y alcaldes municipales, son elegidos en elecciones populares y permanecen en sus cargos cuatro años, lo cual posibilita que los miembros de ese cuerpo deliberativo periódicamente se renueven, garantizando de esa forma su carácter representativo.

A partir de 1998 el legislador optó por establecer un proceso electoral separado para escoger a varios de esos representantes y, la actual reforma de los artículos 14, 19 y 20 vino a regular que esas elecciones se efectúen a mitad de período; sin embargo, dicha reforma omitió aclarar algunos aspectos que podrían afectar la elección de esos cargos, con el consecuente riesgo en que se colocaría el sistema democrático costarricense y la administración de los intereses y servicios locales.

JURISPRUDENCIA ELECTORAL AMERICANA
Acuerdo de Washington de 13 de abril de 2010

De ahí que, tomando en cuenta que de conformidad con lo dispuesto en el inciso 3) del artículo 102 de la Constitución Política, este Tribunal tiene la potestad de interpretar de oficio en forma exclusiva y obligatoria las disposiciones constitucionales y legales referentes a la materia electoral, y con el fin de garantizar el adecuado desarrollo de los procesos electorales y la transición democrática del nuevo gobierno local, procede ahora interpretar los alcances del artículo 14 del Código Municipal a efecto de garantizar su aplicación efectiva.

Cabe señalar que, ante la consulta formulada por el Señor Gilberto Jerez Rojas, Presidente de la Comisión Especial de Asuntos Municipales y Desarrollo Local Participativo, sobre si este Tribunal podría integrar e interpretar la nueva normativa para que regulara el tiempo de su aplicación, en caso que no lo hiciera la Asamblea Legislativa, este Tribunal, después de analizar las potestades que en materia de interpretación de la normativa electoral le confiere la Constitución Política, indicó que sí era posible realizar ese ejercicio hermenéutico.

Al respecto señaló:

“2. Si se optara por no incluir un transitorio que regule en el tiempo la aplicación de la nueva normativa, ¿estaría legitimado este Tribunal para integrar e interpretar la nueva normativa, haciendo uso de sus atribuciones constitucionales exclusivas y excluyentes?”.

El inciso 3º del artículo 102 de la Constitución Política otorga al Tribunal Supremo de Elecciones la facultad de interpretar en forma exclusiva y obligatoria las disposiciones constitucionales y legales referentes a la materia electoral. El inciso c) del artículo 19 del Código Electoral dispone, adicionalmente, que tales

JURISPRUDENCIA ELECTORAL AMERICANA
Acuerdo de Washington de 13 de abril de 2010

interpretaciones "podrán darse de oficio o a solicitud de los miembros del Comité Ejecutivo Superior de los partidos políticos inscritos."

Mediante resolución N°.1863 de las 9:40 horas del 23 de setiembre de 1999, el Tribunal precisó que esas interpretaciones oficiosas resultan procedentes cuando el Tribunal, en cualquier momento, perciba la exigencia de interpretar o integrar el ordenamiento, en punto a aquellas de sus disposiciones que 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.

En el ejercicio de esa facultad constitucional, el Tribunal dictó su resolución N°.1734-E-2001 de las ocho horas cuarenta y cinco minutos del veinticuatro de agosto de dos mil uno, en la que se interpretaron los artículos 55 y Transitorio II del Código Municipal y 98 del Código Electoral, lo cual requirió, a la vez, que el Tribunal integrara el ordenamiento jurídico electoral para llenar una laguna de la ley.

Ahora bien, sin perjuicio de la posibilidad de que el Tribunal interprete e integre las normas constitucionales y legales en materia electoral, por criterios de calidad técnica de la reforma en trámite, conviene que sea la propia Asamblea Legislativa, como institución eminentemente representativa, la que determine los mecanismos transitorios requeridos para la plena aplicación de las nuevas normas."

Queda entonces definida la pertinencia y necesidad de integrar el ordenamiento jurídico ante la omisión legislativa, por lo que corresponde determinar cuál de las dos



JURISPRUDENCIA ELECTORAL AMERICANA
Acuerdo de Washington de 13 de abril de 2010

hipótesis que se deducen del artículo 14 del Código Municipal podría ser la mejor solución para armonizar esa reforma con el sistema actual de elecciones municipales.

Tomando en cuenta que la actual reforma no permite ampliar el nombramiento de los actuales funcionarios, este Tribunal estima que conforme a los principios de economía electoral, continuidad del servicio público, simplicidad, eficiencia y sana administración de los recursos públicos, resulta inconveniente celebrar unas elecciones en las que los funcionarios electos solo desempeñarán sus cargos quince meses, como lo sería si se efectuaran en diciembre del 2010 y en febrero del 2012.

Por ello, la decisión que adopte este Tribunal debe responder a criterios de razonabilidad y proporcionalidad y, en este sentido, resulta determinante indicar que: **a)** la reforma aprobada, sin duda, pretende fortalecer los procesos electorales a nivel local, lo que implica que las decisiones que adopte este Tribunal deben seguir la misma lógica del legislador y fortalecer el proceso de descentralización; **b)** el esfuerzo económico que deben realizar los candidatos y partidos políticos para presentar candidaturas en las elecciones locales es muy elevado, de ahí que unas elecciones cuyo plazo de nombramiento fuera de quince meses, podría provocar apatía entre los actores políticos por el tiempo tan corto de nombramiento, con el consecuente perjuicio a la oferta electoral; y, **c)** realizar elecciones para el desempeño de cargos por quince meses implicará un gasto excesivo para el Estado, pues deberían efectuarse comicios en el 2010 y en el 2012.

A la luz de lo expuesto, la solución mas viable para resolver la omisión legislativa, es la indicada en el punto b) de este considerando. Consecuentemente este Tribunal interpreta el artículo 14 del Código Municipal en el sentido que en las elecciones de diciembre del 2010 se escogerán los cargos de alcalde, vicealcaldes, intendente y



JURISPRUDENCIA ELECTORAL AMERICANA
Acuerdo de Washington de 13 de abril de 2010

viceintendente, síndicos, concejales de distrito propietarios y suplentes y miembros propietarios y suplentes de los concejos municipales de distrito, cuyo nombramiento se extenderá hasta el día anterior a aquel en que los funcionarios electos en febrero del 2016 asuman el cargo, sea hasta el 30 de abril del 2016.

VI.- En atención al principio de armonía del ordenamiento jurídico es menester que este Tribunal se refiera también a las elecciones de regidores.

Desde la reforma al régimen municipal en 1998, el legislador optó por separar las elecciones municipales de las nacionales, pero lo hizo de manera incompleta dado que, por omisión, la elección de regidores se ha mantenido en febrero junto con las elecciones presidenciales y legislativas, a pesar de que los demás cargos municipales, incluyendo el de alcalde, se han venido eligiendo en el siguiente mes de diciembre. La más reciente reforma legal, según se ha dicho, implica el traslado de las elecciones municipales a la mitad del período presidencial. Sin embargo, no se estableció nada referente a los regidores. Dado que tampoco hay norma constitucional o legal alguna que establezca con claridad el año en que han de designarse los regidores municipales (el artículo 171 constitucional se limita a indicar que las municipalidades “se instalarán el primero de mayo correspondiente”, pero no prescribe que necesariamente coincida con el año en que se sustituyan los miembros de los Poderes Ejecutivo y Legislativo), existe un vacío por omisión legislativa que exige una integración del ordenamiento electoral. Dicha laguna se torna evidente desde el momento en que el ciclo electoral se modificó trasladando las elecciones locales a un momento diferente que las nacionales. Cuando las primeras se empezaron realizando en diciembre, correspondiendo la toma de posesión el primer lunes del mes de febrero siguiente (artículo 14 del Código Municipal antes de su reciente modificación), no podía sumarse a esos comicios



JURISPRUDENCIA ELECTORAL AMERICANA
Acuerdo de Washington de 13 de abril de 2010

municipales autónomos la selección de regidores, dado que significaría contrariar el día predefinido constitucionalmente para la instalación de las municipalidades; ese impedimento ha sido empero superado con la nueva realidad normativa.

El ya citado artículo 14 del Código Municipal, reformado por Ley número 8611, señala en su último párrafo que *“los funcionarios mencionados en los párrafos anteriores”* (que son el alcalde municipal, los vicealcaldes, y los miembros de los consejos municipales de distrito) serán elegidos por medio de elecciones generales que se realizarán el primer domingo de febrero, *“dos años después de las elecciones nacionales en que se elija a las personas que ocuparán la Presidencia y Vicepresidencias de la República y a quienes integrarán la Asamblea Legislativa.”* Esa norma omite referencia alguna a la elección de regidores, pues no se incluye expresamente entre los funcionarios *“mencionados en los párrafos anteriores”* ni tampoco se les menciona cuando se hace referencia a las elecciones nacionales. Por ende, ante la duda de cómo afecta esa reforma legal a las elecciones de regidores es competencia de este Tribunal referirse a ello.

Por lo demás, es altamente significativo que la anterior redacción del artículo 14 del Código Municipal establecía claramente la elección de los regidores en comicios simultáneos con los nacionales; ello desaparece en su nuevo tenor literal que, al establecer como referencia a las “elecciones nacionales”, solo visualice dentro de ese concepto la designación de las autoridades del Poder Ejecutivo y Legislativo.

Atendiendo a la especificidad de las elecciones municipales, caracterizadas por su alcance referido al gobierno local, en contraposición a las elecciones nacionales, la interpretación finalista es la más adecuada a los efectos de llenar el vacío normativo respecto a la fecha de elección de los regidores. Partiendo de la Constitución Política



JURISPRUDENCIA ELECTORAL AMERICANA
Acuerdo de Washington de 13 de abril de 2010

de 1949, en las décadas subsiguientes se ha venido incrementando la actividad legislativa tendiente a descentralizar el poder político (reformas a los artículos 170 y 172 de la Constitución Política). En las postrimerías del siglo veinte se ha perfilado una política general del Estado encaminada a asignar mayores competencias y recursos a las municipalidades, como forma de potenciar el papel de la ciudadanía, mejorar la eficiencia estatal, acercar los servicios públicos a las comunidades, incrementar el control y la transparencia de la gestión pública, combatir la pobreza en las regiones más sensibles y disminuir la brecha entre gobernantes y gobernados. En síntesis, el fortalecimiento de los municipios se ha comprendido como un factor clave para la profundización democrática.

Fragmentar las elecciones municipales no es una estrategia adecuada a efectos de fortalecer los gobiernos locales. Muchos de los esfuerzos legislativos encaminados a la municipalización podrían resultar inútiles frente a un diseño del ciclo electoral que atente contra una mínima estabilidad de los municipios y, en consecuencia, contra su buen gobierno y su capacidad de responder a las exigencias ciudadanas. Si ante la omisión legislativa los regidores fueran electos en la fecha de las elecciones nacionales y los demás cargos municipales dos años después, se incurriría en el despropósito de someter a los gobiernos locales a una perenne transitoriedad, debido a que durante un sólo período el alcalde tendría que lidiar con dos concejos municipales diferentes y viceversa. Someter a los municipios a semejante situación movедiza y vacilante, de perpetuo acople entre sus órganos deliberativos y ejecutivos, resulta totalmente contradictoria con el interés general en fortalecer y acercar los gobiernos locales a la ciudadanía, y por ende, también resulta contrario al principio democrático. El ciclo electoral de los municipios terminaría reduciéndose en la práctica a dos años,



JURISPRUDENCIA ELECTORAL AMERICANA
Acuerdo de Washington de 13 de abril de 2010

complicando también la necesaria tarea de realizar proyectos de mediano y largo plazo en las distintas comunidades.

En anteriores considerandos se aludió a la convención constitucional que establece en cuatrienios los períodos de los funcionarios de elección popular. Esa decisión del constituyente obedece a la necesidad de establecer límites temporales al poder y a que los representantes electos ejerzan sus funciones durante un período prudencial, considerando los necesarios lapsos de transición y adaptación en el ejercicio de sus cargos. Siendo que el ciclo cuatrienal es una norma de principio en nuestra Constitución (artículos 107, 134 y 171), no deja de resultar lesivo a ese principio someter a los gobiernos municipales a un régimen de inestabilidad con renovaciones bienales. Adicionalmente, la celebración de elecciones bienales en los municipios podría generar consecuencias nocivas para el sistema político a nivel local, debido al activismo electoral. Los partidos políticos se verían sometidos a competencias electorales cada dos años, a lo que hay que añadir los períodos de organización, inscripción y campaña política. Ello podría conducir a un agotamiento de los partidos políticos a nivel local debido a la casi ininterrumpida actividad electoral a la que se verían obligados. Adicionalmente, el excesivo electoralismo podría generar como efecto colateral un progresivo desinterés de la ciudadanía por la política, todo lo contrario a lo que se pretende con las más recientes reformas municipales a nivel constitucional y legal.

En consecuencia, con base en la potestad que tiene este Tribunal de interpretar la normativa electoral, competencia que recientemente la Sala Constitucional reafirmó en la resolución número 1001-08 de las 14:54 horas del 23 de enero del 2008, al indicar que a esta Autoridad Electoral le corresponde *“interpretar la Constitución Política en*



JURISPRUDENCIA ELECTORAL AMERICANA
Acuerdo de Washington de 13 de abril de 2010

forma exclusiva y obligatoria en todo lo relativo al sufragio” y ante la laguna normativa referente a la fecha de celebración de las elecciones de regidores, corresponde integrar el ordenamiento interpretando que ellos deben ser electos en la fecha establecida por el artículo 14 del Código Municipal junto con todos los demás funcionarios municipales. Ello implica que, siguiendo la línea de los otros considerandos de esta resolución, los regidores que resulten electos en febrero de 2010 continuarán en sus cargos hasta el 30 de abril de 2016, fecha en que serán reemplazados por los regidores electos en febrero de 2016. De esa manera, a partir del 2016 se normalizará el régimen electoral de las municipalidades, ajustándose plenamente a los lineamientos constitucionales con comicios locales a mitad del período presidencial y legislativo.

VII.- Sobre la necesidad de interpretar los artículos 97 y 98 del Código Electoral: Finalmente cabe señalar que las últimas reformas sufridas por el Código Municipal, en lo referente a la fecha de elección de los funcionarios municipales, implícitamente han modificado de manera parcial los artículos 97 y 98 del Código Electoral en tanto que, en lo sucesivo, las elecciones municipales se deberán realizar en forma conjunta y serán convocadas el 1° de octubre inmediato a la fecha en que hayan de celebrarse. Concretamente, la segunda frase del artículo 97 dice que la convocatoria a elecciones de alcaldes municipales, síndicos y miembros de Concejos de Distrito se realizará *“el 1° de agosto inmediato a la fecha en que han de celebrarse aquellas.”*. Esa fecha había sido fijada por la reforma de la Ley número 7794 del 30 de abril de 1998, bajo el supuesto de que esos comicios se celebrarían el primer domingo de diciembre del año respectivo. Dado que la Ley número 8611 ha modificado la fecha de esas elecciones, ha de entenderse implícitamente reformada la fecha de la convocatoria para que se realice con cuatro meses de antelación a la respectiva



JURISPRUDENCIA ELECTORAL AMERICANA
Acuerdo de Washington de 13 de abril de 2010

elección, más precisamente, el 1° de octubre del año correspondiente. Ello debido a que, ante tal contradicción, ha de prevalecer la norma posterior y específica de la misma jerarquía.

Por otra parte, el artículo 98 párrafo segundo, dispone que la renovación de los cargos de Presidente, Vicepresidentes, Diputados, Regidores y Síndicos “*se hará cada cuatro años en una misma elección.*”. Esa redacción se mantiene desde la promulgación del Código Electoral en 1952. Hasta 1998 su aplicación fue pacífica pues no existió en el ordenamiento ninguna otra jornada electoral aparte de aquella en que se eligen los cargos nacionales. De manera que las elecciones locales siempre fueron atraídas por el ciclo de las elecciones nacionales. Sin embargo, la situación cambió radicalmente a partir de la promulgación del nuevo Código Municipal en 1998, pues éste creó una serie de nuevos cargos de elección popular y además rompió con el anterior esquema de elecciones concentradas en una misma fecha. A partir de los comicios del 2002, el párrafo segundo del artículo 98 del Código Electoral resultó inaplicable en su interpretación literal, pues las elecciones de síndico se realizaron no en febrero, sino en diciembre, junto con las de alcaldes, concejales de distrito y concejales municipales de distrito. La Ley número 8611 y la integración normativa expuesta en los considerandos precedentes implica que, a partir del año 2016, todas las elecciones municipales se concentrarán en una misma jornada electoral, dos años después de los comicios nacionales.

POR TANTO

Se interpreta el artículo 14 del Código Municipal en el sentido que, en las elecciones de diciembre del 2010, se escogerán los cargos de alcaldes, vicealcaldes, intendentes y viceintendentes, síndicos, concejales de distrito propietarios y suplentes y



JURISPRUDENCIA ELECTORAL AMERICANA
Acuerdo de Washington de 13 de abril de 2010

miembros propietarios y suplentes de los concejos municipales de distrito y el nombramiento de estos funcionarios se extenderá hasta que los electos en febrero del 2016 asuman el cargo, sea hasta el 30 de abril del 2016. Asimismo, para armonizar el régimen electoral municipal a efecto que todos los cargos se elijan a la mitad del período presidencial y legislativo, los regidores que resulten electos en febrero del 2010 continuarán en sus cargos hasta el 30 de abril del 2016, fecha en que serán sustituidos por los regidores electos en febrero del 2016. Se interpretan los artículos 97 y 98 del Código Electoral en el sentido que, a partir del año 2016, la convocatoria a elecciones de todos los cargos municipales se realizará el 1º de octubre inmediato anterior a la fecha en que han de celebrarse aquellas. Asimismo, de acuerdo con la normativa vigente: **a)** no es posible extender los efectos de la reforma legal aprobada al régimen municipal mediante Ley número 8611 a los funcionarios electos en las elecciones de diciembre del 2006; **b)** resulta jurídicamente imposible que el nombramiento de los funcionarios municipales electos en diciembre del 2006 se acorte o se extienda más allá de lo establecido previamente, por ser contrario al principio de soberanía popular. Notifíquese a las partes y comuníquese en los términos previstos en el inciso c) del artículo 19 del Código Electoral.-

Luis Antonio Sobrado González

Eugenia María Zamora Chavarría

Max Alberto Esquivel Faerron