

ACTA Nº 78-2012

Sesión ordinaria celebrada por el Tribunal Supremo de Elecciones a las nueve horas del once de setiembre de dos mil doce, con asistencia de los señores Magistrados Luis Antonio Sobrado González, quien preside, y Max Alberto Esquivel Faerron. La señora Magistrada Eugenia María Zamora Chavarría se excusa de participar por encontrarse atendiendo una actividad en representación del Tribunal Supremo de Elecciones.

ARTÍCULO PRIMERO. APROBACIÓN DEL ACTA ANTERIOR.

Se leyó y aprobó el acta de la sesión ordinaria inmediata anterior.

ARTÍCULO SEGUNDO. ASUNTOS DE ADMINISTRACIÓN DE PERSONAL.

A) Renuncia por pensión de la funcionaria Dunia Knohr Rodríguez. Del señor Ricardo Carías Mora, Jefe del Departamento de Recursos Humanos, se conoce oficio n.º RH-3083-2012 del 7 de setiembre de 2012, recibido el mismo día en la Secretaría General de este Tribunal, mediante el cual literalmente manifiesta:

"Para lo que a bien tenga disponer el Tribunal Supremo de Elecciones, remito a consideración la nota recibida el pasado 3 de setiembre en este despacho que suscribe la Licda. Dunia Knohr Rodríguez, Jefa de la Oficina Regional de Puntarenas, mediante la cual presenta la renuncia a su cargo para acogerse al beneficio de pensión por el régimen general de pensiones Ley Marco (Ley No. 7302 del 15 de julio de 1992).

La señora Knohr Rodríguez labora para este organismo electoral desde el 1° de setiembre de 1975 y desea que su cese de funciones sea efectivo a partir del 1° de octubre de 2012, motivada para ello en la resolución DNP-OA-1450-2012 que emitió la Dirección Nacional de Pensiones a las doce horas del 10 de julio de 2012.

Solicita asimismo el pago tanto de las prestaciones legales que pudieran corresponderle de acuerdo con la legislación laboral vigente, como de las vacaciones que no haya disfrutado a la fecha de su retiro."

Se dispone: Tener por presentada la renuncia de la señora Knohr Rodríguez, a quien se agradece los servicios prestados por tantos años a este Tribunal, deseándole el mayor de los éxitos en su nueva etapa de vida. Procedan oportunamente con lo de sus cargos la Contaduría, el Departamento Legal y el propio Departamento de Recursos Humanos. **ACUERDO FIRME.**

ARTÍCULO TERCERO. ASUNTOS EXTERNOS.

A) Comunicación de resultados finales del índice de gestión institucional. Del señor Daniel Sáenz Quesada, Gerente de la División de Fiscalización Operativa y Evaluativa de la Contraloría General de la República, se conoce oficio n.º 7283 (DFOE-ST-0056) del 17 de agosto de 2012, recibido -vía correo electrónico- en la Secretaría General de este Tribunal el 23 de agosto de 2012, mediante el cual literalmente manifiesta:

"Mediante el oficio N° 12887 (DC-0511) del 20 de diciembre de 2011, la Contralora General de la República se dirigió a un grupo de instituciones a fin de solicitar el suministro de las respuestas al cuestionario sobre el "Índice de Gestión Institucional" (IGI).

Tras haber tabulado las respuestas de las entidades y de haber efectuado las verificaciones correspondientes en una muestra de entidades (en la cual no se consideró al Tribunal Supremo de Elecciones), así como los ajustes aplicables en las metodologías de cálculo finales, los resultados del IGI fueron incluidos en la Memoria Anual 2011 de la Contraloría General de la República, y posteriormente en el informe DFOE-ST-AHP-1-2011; ambos documentos están disponibles para su consulta, en formato "Portable Digital File" (PDF) en el sitio de Internet de la Contraloría General de la República (www.cgr.go.cr)^[1].

Los valores finales que se consideraron para la entidad a su digno cargo son los siguientes:

Factor	Puntaje
Planificación	71.43
Gestión financiero-contable	66.67
Control interno institucional	71.43

^[1] En el sitio Web, la Memoria Anual 2011 está en la sección "Servicios al Público", subsección "Documentos", punto 2 "Publicaciones de la CGR", aparte "Memorias Anuales de la CGR" (hipervínculo: http://cgrw01.cgr.go.cr/portal/page?_pageid=434,1958054&_dad=portal&_schema=PORTAL). Los resultados del IGI se localizan en la Segunda Parte "Memoria del Año Económico", Capítulo III "Balance de la Gestión Institucional", de esa memoria. Por su parte, el informe se localiza en la sección "Contraloría Transparente", subsección "Planes y Políticas", bajo el título "Índice de gestión institucional" que aparece al final (hipervínculo: http://cgrw01.cgr.go.cr/portal/page?_pageid=434,2625184&_dad=portal&_schema=PORTAL).

<i>Contratación administrativa</i>	<i>90.00</i>
<i>Presupuesto</i>	<i>71.43</i>
<i>Tecnologías de la información</i>	<i>50.00</i>
<i>Servicio al usuario</i>	<i>89.48</i>
<i>Recursos humanos</i>	<i>50.00</i>
<i>IGI</i>	<i>73.21</i>
<i>Posición en el IGI (de 169)</i>	<i>85</i>

Debe tenerse presente, en todo caso, que los tópicos que contiene el IGI se refieren al establecimiento y la aplicación de factores formales que contribuyen a potenciar el desempeño institucional, los cuales se derivan de la normativa jurídica y técnica, así como de buenas prácticas. En general, los resultados se refieren a los esfuerzos que ha hecho la administración para potenciar la gestión institucional, sin perjuicio de las funciones de fiscalización posterior que ejerce esta Contraloría General de la República, en relación con los temas contemplados en el cuestionario respectivo.

Tras comunicarle esta información, sólo nos resta extenderle nuestra invitación para que, en lo procedente, analice y valore los tópicos del IGI y sus resultados, de modo que las oportunidades identificables se utilicen en aras de una gestión en constante mejora, teniendo siempre en mente la responsabilidad que compete a los jefes y titulares subordinados por el fortalecimiento de los sistemas de gestión en beneficio de la ciudadanía costarricense.

Igualmente, le expresamos nuestro agradecimiento por la colaboración recibida de parte de su estimable persona y de los funcionarios de esa institución."

Se dispone: Agradecer al señor Sáenz Quesada la información suministrada. Para su estudio e informe, pase a la Dirección Ejecutiva. Tomen nota las direcciones institucionales. **ACUERDO FIRME.**

B) Informe sobre el pago en sentencia por diferencias salariales por concepto de jornada extraordinaria a oficiales de seguridad. De los señores Luis Guillermo Chinchilla Mora y Carlos Umaña Morales, Jefe *a.i.* del Departamento Legal y Contador, respectivamente, se conoce oficio n.º DL-347-2012 del 31 de agosto de 2012, recibido el mismo día en la Secretaría General de este Tribunal, mediante el cual rinden informe relativo al pago de diferencias salariales de jornada extraordinaria de diversos oficiales de seguridad.

De los señores Ricardo Harbottle Chinchilla y Guiza Pinchanski Binderoski, se conoce conjuntamente memorial del 3 de setiembre de 2012, recibido el mismo día en la Secretaría General de este Tribunal, mediante el cual literalmente manifiestan:

"[...] Con fecha 9 de marzo de 2012 de conformidad con la Sentencia Firme de la Sala Segunda de la Corte Suprema de Justicia número 2011-001040 de las 15:30 horas del 16 de diciembre de 2011

solicitamos a este Honorable Tribunal proceder a ejecutar lo ordenado por la Sentencia (sic).

Lamentablemente el personal subalterno encargado de cumplir la orden de este Honorable Tribunal en punto a dicha Ejecución (sic) no se ha apegado fielmente en sus cálculos a lo que estipula la Sentencia (sic) Firme (sic) mencionada, no obstante las atentas instancias que por escrito le hemos hecho, de manera que no nos queda mas (sic) camino que tener que plantear ante el Juzgado correspondiente las Diligencias de Ejecución de Sentencia en Vía Judicial.

Tampoco han cumplido dichos subalternos con su obligación de girar primero las partidas correspondientes a costas personales como expresamente lo manda el artículo 237 del Código Procesal Civil.

Por el respeto que merece este Honorable Tribunal y los Magistrados que lo integran procedemos a comunicarlo así para los efectos legales correspondientes."

Se dispone: De previo a resolver el informe referido, ampliése el mismo contemplando las manifestaciones realizadas por los señores Harbottle Chinchilla y Pinchanski Binderoski. **ACUERDO FIRME.**

C) Definición de fechas para la entrega de las propuestas de trabajo a la Fundación Konrad Adenauer. Del señor Michael Lingenthal, representante a.i. de la Fundación Konrad Adenauer para Costa Rica, Nicaragua y Panamá, se conoce memorial del 24 de agosto

de 2012, recibido en la Secretaría General de este Tribunal el 29 de agosto de 2012, dirigido al señor Magistrado Presidente Sobrado González, mediante el cual literalmente manifiesta:

"Como es de costumbre, debemos entregar la planificación anual de nuestras medidas para el año 2013 a finales del mes de octubre del año en curso. Por lo tanto, y en vista de que el nuevo representante comenzará sus labores a principios de octubre, es de suma importancia que nos presenten sus propuestas de trabajo lo antes posible y a más tardar el 15 de setiembre.

Nos parece fundamental que las contrapartes conozcan los objetivos generales y específicos que hemos definido para este trienio de cooperación (2011-2013). Si bien, las hemos puesto bajo su conocimiento durante el proceso de planificación, hemos decidido entregarles la traducción de los objetivos oficiales (ver anexo). Nuestra intención es que puedan enmarcar sus propuestas en alguno/s de los objetivos específicos. Recuerden que es muy importante que podamos construir proyectos que satisfagan, tanto sus metas, como las nuestras.

Les solicitamos, por lo tanto, presentarnos sus propuestas de trabajo para el año 2013, en cuanto les sea posible, si existe la intención de continuar con la cooperación. Es fundamental que los gastos se presupuesten en euros, debido a que la fundación recibe sus remesas

en esta moneda (proponemos un (sic) relación de cambio 1EUR= 1,15USD). La propuesta debe incluir los siguientes elementos:

-Objetivos

-Grupo meta, lugar, fecha (mes/es estimados), duración

-Presupuesto de gastos en euros

Pueden completar estos datos en el documento adjunto en formato Excel (ver anexo).

Debido a las fluctuaciones en el tipo de cambio del euro, no podemos garantizarles un aumento o la manutención del monto de los presupuestos asignados para los proyectos del año entrante. Tendremos mayor claridad al respecto una vez aprobado el presupuesto por el Bundestag del Estado Federal de Alemania."

Se dispone: Agradecer al señor Lingenthal la atención dispensada a este Tribunal y autorizar a la Presidencia de este organismo electoral para que, conforme a la propuesta que presentarán conjuntamente los señores Director General del Instituto de Formación y Estudios en Democracia y Asesor de la Gestión Político Institucional, remita la información requerida. **ACUERDO FIRME.**

D) Consulta legislativa del proyecto de "Reforma a los artículos 15 y 22 del código municipal, ley nº 7794 y sus reformas."
De la señora Rosa María Vega Campos, Jefa de Área de la Comisión Permanente Especial de Asuntos Municipales y Desarrollo Local

Participativo de la Asamblea Legislativa, se conoce nuevamente oficio n.º CPEM-225-2012 del 30 de agosto de 2012, recibido -vía correo electrónico- el mismo día en la Secretaría General de este Tribunal, mediante el cual literalmente manifiesta:

*"Con instrucciones de la Presidenta de la Comisión Permanente Especial de Asuntos Municipales y Desarrollo Local Participativo, diputada Siany Villalobos Argüello, procedo a consultar el criterio de esa Institución, en relación con el proyecto **"REFORMA A LOS ARTÍCULOS 15 Y 22 DEL CÓDIGO MUNICIPAL, LEY Nº 7794 Y SUS REFORMAS"**, expediente 18.236, el cual se adjunta.*

Se le agradecerá evacuar la anterior consulta en el plazo de ocho días hábiles. [...]"

Se dispone: 1.- Incorporar al orden del día. 2.- Contestar la consulta formulada, en los siguientes términos:

Consideraciones preliminares.

El ordinal 97 de la Carta Fundamental preceptúa que, tratándose de la *"discusión y aprobación de proyectos de ley relativos a la materia electoral"*, la Asamblea Legislativa deberá consultar al Tribunal Supremo de Elecciones su criterio y que, para apartarse de esa opinión, *"se necesitará el voto de las dos terceras partes del total de sus miembros"*. Como parte del desarrollo normativo de la disposición constitucional de cita, el inciso n) del artículo 12 del Código Electoral establece, como

función propia de este Organismo Electoral, evacuar las consultas que el órgano legislativo realice.

Según lo expuesto, a partir de la integración del ordenamiento jurídico conforme al Derecho de la Constitución y, concretamente, en punto a la interpretación de lo que debe considerarse "*materia electoral*", este Colegiado ha entendido que los "*actos relativos al sufragio*" no sólo comprenden los propios de la emisión del voto, sino todos aquellos descritos en la propia Constitución o en las leyes electorales y que, directa o indirectamente, se relacionen con los procesos electorales, electivos o consultivos, cuya organización, dirección y vigilancia ha sido confiada a este Organismo Electoral; lo anterior a partir de la armonización de los artículos 9, 99 y 102 de la Norma Suprema.

Sobre el proyecto de ley objeto de consulta.

La Comisión Permanente Especial de Asuntos Municipales y Desarrollo Local Participativo de la Asamblea Legislativa, somete a consulta de este Tribunal el proyecto tramitado en expediente n.º 18.236, "*REFORMA A LOS ARTÍCULOS 15 Y 22 DEL CÓDIGO MUNICIPAL, LEY N° 7794 Y SUS REFORMAS*".

Ese proyecto de ley pretende, a propósito de los requisitos que se requieren para ser alcalde o regidor, que no se exija la residencia efectiva en el cantón en el que se sirve el cargo, siempre que el titular

tenga sus principales actividades en ese cantón y que su residencia se mantenga en la provincia a la que pertenece el cantón. Para ello se propone incluir un párrafo final en los artículos 15 y 22 del Código Municipal que así lo contemple.

Conviene apuntar, inicialmente, que el régimen municipal costarricense está delineado en la propia Constitución Política, concretamente en sus artículos 168 al 175, de modo que junto al gobierno nacional coexisten gobiernos locales, a los que compete la administración de los intereses y servicios de cada uno de los cantones del país (art. 168). Por responder dichos gobiernos municipales a idéntica lógica democrática, están confiados a un cuerpo deliberante o Concejo, integrado por regidores de elección popular y por síndicos que representan a los distritos que componen el correspondiente cantón, aunque estos últimos sólo tienen el derecho de hacerse oír en el referido Concejo, por cuanto carecen de voto en el seno del mismo (art. 171 y 172).

La propia Constitución, al momento de otorgarle autonomía a las corporaciones municipales, les reconoce su carácter corporativo (art. 170), pues como "corporaciones públicas" están conformadas por grupos de personas que autoadministran sus intereses mediante la organización de un ente público exponente y gestor de ellos. Precisamente, dos características fundamentales de los entes

corporativos, como las municipalidades, son el carácter representativo de su gobierno y la atención de los intereses de sus miembros a que se deben (Sala Constitucional, voto n.º 5483-95 de las 09:33 horas del 6 de octubre de 1995). Así, el "municipio", está constituido por "*el conjunto de vecinos residentes en un mismo cantón, que promueven y administran sus propios intereses por medio del gobierno municipal*" (art. 1º del Código Municipal).

En consecuencia, para no demeritar el carácter democrático y representativo reconocido constitucionalmente al gobierno de la corporación municipal, ha de interpretarse que la concurrente condición de elector (dato formal) y de vecino (dato fáctico) del respectivo cantón debe exigirse a los integrantes del "Gobierno Municipal", dado que sin este requisito estaría excluida, de pleno derecho, la condición de munícipe y, por ende, los correspondientes derechos políticos en ese cantón.

De modo que resulta natural que se exija, como requisito para ser electo, que exista el vínculo de vecindad entre la persona que aspire a un cargo municipal de elección popular y el cantón al que se pretenda servir. La propia Sala Constitucional, en su sentencia n.º 5445-99 de las 14:30 horas del 14 de julio de 1999, advirtió el carácter corporativo de las municipalidades y la necesidad de que existieran esos "lazos de vecindad" para definir la condición de munícipe. Asimismo, reconoció

que el gobierno municipal tiene carácter representativo de los intereses de la comunidad que lo elige:

"III.- CONCEPTOS GENERALES SOBRE EL RÉGIMEN MUNICIPAL. *En Costa Rica el régimen municipal es una modalidad de la descentralización territorial, según se desprende del párrafo primero del artículo 168 constitucional. Se define, principalmente, en los artículos 169 y 170 de la Constitución Política que señalan, en lo que interesa, que la "administración de los intereses y servicios locales estará a cargo del Gobierno Municipal formado por un cuerpo deliberante de elección popular y de un funcionario ejecutivo que designa la ley" (hoy día Alcalde Municipal); es un "sistema corporativo que goza de autonomía y de recursos económicos propios (competencia presupuestaria)". De esta enunciación de los principales rasgos jurídicos de la institución municipal, resulta absolutamente claro que se derivan ciertos elementos, a saber: la existencia de una jurisdicción territorial para atender los intereses y servicios del nivel local; la constitución de una población fincada en lazos de vecindad, de manera que todo habitante del Cantón es munícipe; el gobierno formado por dos órganos diferenciados (Concejo y Alcalde) con funciones y relaciones entre ellos definidas; la naturaleza corporativa de la institución; garantía constitucional de independencia (autonomía); y la materia objeto de su administración, que está formada por todo aquello*

que sea o constituya "interés y servicio local". Desde el punto de vista político, las municipalidades son gobiernos representativos con competencia sobre un determinado territorio (cantón), con personalidad jurídica propia y potestades públicas frente a sus munícipes (habitantes del cantón); operan de manera descentralizada frente al Gobierno de la República, y gozan de autonomía constitucionalmente garantizada y reforzada que se manifiesta en materia política, al determinar sus propias metas y los medios normativos y administrativos en cumplimiento de todo tipo de servicio público para la satisfacción del bien común en su comunidad. Puede decirse, en síntesis, que las municipalidades o gobiernos locales son entidades territoriales de naturaleza corporativa y pública no estatal, dotadas de independencia en materia de gobierno y funcionamiento, lo que quiere decir, por ejemplo, que la autonomía municipal involucra aspectos tributarios, que para su validez requieren de la autorización legislativa, la contratación de empréstitos y la elaboración y disposición de sus propios ingresos y gastos, con potestades genéricas. Todo esto implica, necesariamente, que para poder definir correctamente la conformación del Estado Costarricense, debe existir un ensamble exacto en la suma de los Gobiernos Municipales en su conjunto e individualmente, en orden a las relaciones y funcionamiento coordinado con el Gobierno de la República, para evitar la coexistencia simultánea de esferas de poder

de diferente origen y esencia, la duplicación de los esfuerzos nacionales y locales, y la confusión de derechos y obligaciones entre las diversas partes involucradas."

Este Tribunal, con vista en el carácter que ostentan las municipalidades como entes corporativos, interpretó la Constitución Política y a partir de la resolución n.º 2158-E-2007 consideró, efectivamente, que la inscripción electoral en el cantón correspondiente, como condición que es para acceder a cargos municipales de elección popular, debe concurrir, necesariamente, con la residencia efectiva en el mismo. Además, estimó que procede la cancelación de credencial de los funcionarios municipales de elección popular cuando hayan dejado de vivir en la circunscripción en la que sirven el cargo.

Tal interpretación de los artículos 169 y 170 constitucionales, como es sabido, tiene el rango de las normas que fueron interpretadas (artículo 7 de la Ley General de la Administración Pública), lo que implica que el proyecto debe ser objetado en tanto la modificación que se pretende introducir -eliminar como requisito para desempeñar el cargo de regidor o alcalde la residencia efectiva en el respectivo cantón- resultaría inconstitucional, toda vez que el requisito de vecindad, como se insiste, deriva directamente de la Constitución Política.

Así, la lectura que realiza el Tribunal de los artículos de la Constitución Política, en cuanto a la residencia en el cantón, responde

no sólo a una correcta aplicación del marco constitucional costarricense en lo que al régimen municipal se refiere, sino que también se enmarca dentro de las exigencia democráticas respecto de la necesaria permanencia y arraigo de los representantes locales respecto de la comunidad que gobiernan.

El hecho de que nuestra Carta Fundamental defina a las municipalidades como entes corporativos, cuyas características han sido analizadas en reiterada jurisprudencia de la Sala Constitucional, una reforma al ordenamiento jurídico tendiente a excluir el requisito de vecindad en los términos dichos, sin que exista una modificación en la propia Constitución, constituye una infracción evidente a la misma.

En este punto resulta importante dejar sentado que existen condiciones para postularse a cargos municipales de elección popular o para desempeñarlos que, al emanar directamente de la Constitución Política, pueden estar desarrolladas o no en la ley pero, aún si no lo estuvieran, bajo ninguna circunstancia podrían ser inobservadas por este Tribunal, como es el caso del requisito de vecindad, dada su raíz constitucional.

Conclusión.

El Tribunal Supremo de Elecciones rinde opinión negativa sobre el proyecto de ley consultado, en los términos y con las consecuencias establecidas en el artículo 97 constitucional. **ACUERDO FIRME.**

A las doce horas terminó la sesión.

Luis Antonio Sobrado González

Max Alberto Esquivel Faerron