

La complementariedad de las fuentes del ordenamiento jurídico y el principio de cooperación armónica

Mario Matarrita Arroyo*

https://doi.org/10.35242/RDE_2022_34_11

Nota del Consejo Editorial



Recepción: 28 de junio de 2022.

Revisión, corrección y aprobación: 6 de julio de 2022.

Resumen: La recensión se concentra en una sentencia del Tribunal Supremo de Elecciones, la n.º 355-E3-2022 del 17 de enero de 2022, por cuyo medio el órgano electoral conoce de un recurso de apelación electoral interpuesto en contra de una resolución dictada por el Programa Electoral Autorización de Actividades de los Partidos Políticos en Sitios Públicos. En el análisis de la resolución se aprecia, con especial claridad, el uso complementario de las fuentes del derecho costarricense para, fundamentalmente, aplicar el principio de cooperación armónica entre las autoridades públicas nacionales.

Palabras clave: Fuentes del derecho / Resoluciones electorales / Salud pública / Proceso electoral / Actividades proselitistas.

Abstract: The review focuses on a Costa Rican Electoral Court ruling, number 355-E3-2022 of January 17, 2022, by means of which the electoral body decides an electoral appeal filed against a resolution issued by the "Electoral Program Authorization of activities of political parties in public places". The resolution's analysis shows, with special clarity, the complementary use of the sources of Costa Rican law to, fundamentally, apply the principle of harmonic cooperation between national public authorities.

Key Words: Legal sources / Electoral resolutions / Public health / Electoral process / Proselytic activities.

* Costarricense, abogado y criminólogo, correo mmatarrita@tse.go.cr. Doctor en Derecho por la Universidad Pompeu Fabra (España), donde también se desempeñó como docente e investigador en el Área de Derecho Constitucional. Estudiante del Doctorado en Derecho de la Universidad de Costa Rica y máster en Justicia Constitucional y licenciado en Derecho por esa misma casa de estudios superiores, donde también es docente. Diplomas de especialización en "Justicia Constitucional" por la Universidad de Pisa (Italia) e "Interpretación y aplicación de la Constitución" por la Universidad de Castilla-La Mancha (España). Diplomado internacional en "Derecho Público y Protección Multinivel de los Derechos Humanos" por las Universidades para la Paz (Costa Rica), Heidelberg (Alemania) y el Max Planck Institut (Alemania). Bachiller en Ciencias Criminológicas por la Universidad Estatal a Distancia (Costa Rica).

1. PLANTEAMIENTO

De acuerdo con el Diccionario de la Real Academia Española (RAE), por “recensión” se entiende una “noticia o reseña de una obra literaria o científica”. Siguiendo esa estela semántica, una recensión jurisprudencial se refiere al producto escrito que, para ser tomado como tal, habrá necesariamente de dar noticia o reseñar un pronunciamiento (o una serie de ellos) de una autoridad judicial que valga destacar en alguna medida o por determinada razón.

Puntualizar esto no es ocioso porque permite, a un tiempo, cumplir dos fines: de un lado, especificar que el contenido de estas líneas incluirá solamente una reseña de la sentencia n.º 355-E3-2022 del 17 de enero de 2022 del Tribunal Supremo de Elecciones (en adelante TSE). Y, de otro, apuntar que este texto no constituye ni un artículo científico ni un estudio a profundidad acerca del criterio rendido por el TSE en su sentencia.

Así propuesta, la presente recensión jurisprudencial detallará, en primer lugar, las circunstancias de hecho y de valoración jurídica más importantes de la sentencia en mención para, para, posteriormente, ofrecer una breve valoración que, a manera de glosa, realce una cuestión esencial en la decisión de los jueces electorales: la complementariedad de las fuentes del ordenamiento jurídico como herramienta para alcanzar la cooperación armónica de las autoridades públicas.

2. EL RECURSO DE APELACIÓN ELECTORAL

Según la letra del artículo 240 del Código Electoral (en adelante CE), cabrá apelación electoral en contra de los actos electorales emitidos por la Dirección General del Registro Electoral y Financiamiento de Partidos Políticos (DGRE), las juntas electorales, el funcionario encargado de autorizar las actividades en lugares públicos, las delegaciones cantonales de policía y, finalmente, cualquier funcionario o dependencia del TSE que ejerza la función electoral. Con este instrumento procesal, por ende, la legislación costarricense desarrolla el mandato constitucional del inciso 2) del artículo 102¹, pero ampliando, a través de una actualización

¹ Artículo 102: “El Tribunal Supremo de Elecciones tiene las siguientes funciones (...) 4) Conocer en alzada las resoluciones apelables que dicte el Registro Civil y las Juntas Electorales”.

terminológica, el término “juntas electorales” para comprender, dentro de ese ámbito de revisión, los actos emitidos por una serie más amplia de actores institucionales que, en todos los casos, ejercen la función electoral de acuerdo a sus competencias.

Como instrumento de la justicia electoral, el recurso de apelación electoral permite al TSE, a partir de una solicitud de un partido político o cualquier ciudadano con un derecho subjetivo o interés legítimo, velar por el control de la legalidad en el marco de las competencias electorales (Sobrado, 2018, p. 26).

3. EL CASO EN CUESTIÓN

Ante el TSE, el Partido Integración Nacional (PIN) plantea un recurso de apelación electoral en contra de la resolución del Cuerpo Nacional de Delegados (CND) n.º 300 del 3 de enero de 2022 por cuyo medio esa instancia revocó una autorización anterior que habilitaba al PIN a celebrar una actividad proselitista, de carácter público, a propósito del reciente proceso electoral de 2022.

En efecto, por resolución n.º 278 del 22 de diciembre de 2021, el CND autorizó al PIN para llevar a cabo una “plaza pública” en la conocida “Plaza de la Democracia”, con la siguiente advertencia:

... se hace saber que en el supuesto de que para esa fecha estén rigiendo ya disposiciones específicas contenidas en lineamientos o protocolos sanitarios, estas disposiciones serán aplicables y deberán ser acatadas...

De esta manera, el CND condicionó la realización efectiva de la actividad del PIN a que, al momento de su celebración, así lo permitiera la normativa sanitaria emitida para contrarrestar los embates de la pandemia provocada por el virus de la COVID-19. Esa salvaguarda no fue incluida arbitrariamente, máxime si se toman en cuenta los datos consolidados de contagios (572 548) y muertes (7537)² en Costa Rica en el contexto que antecedió la autorización del CND y, naturalmente, de la actividad del PIN. Es desde esta perspectiva que la resolución del CND mostró una especial sensibilidad al avance del virus y a las lecciones que,

² Información extraída del sitio web worldometer.info.

desde la irrupción de la pandemia, a inicios del año 2020, hemos extraído como colectivo.

Pues bien, a escasos días de esa decisión inicial, el propio CND volvería sobre sus pasos y, en una decisión posterior -resolución n.º 300 del 3 de enero de 2022-, revocó la autorización extendida al PIN para lo cual empleó, como base normativa, el lineamiento n.º LS-SI-031³ emitido por el Ministerio de Salud en conjunto con el TSE a tenor de lo dispuesto en el artículo 41⁴ del decreto del TSE n.º 6-2021⁵, ordinal que, para el caso concreto, regula dos aspectos de interés al: a) establecer el deber de que todos los agentes intervinientes del proceso electoral, desde los electores hasta los partidos políticos, pasando por los propios funcionarios del TSE, observen las medidas sanitarias adoptadas para contener la emergencia sanitaria derivada del COVID-19; y, b) disponer que esas medidas sanitarias y su aplicación podrían ser susceptibles de apelación electoral de acuerdo con las pautas que regulan ese instituto de la justicia electoral. De esta forma, y pivotando sobre el Decreto Ejecutivo n.º 42221-S⁶, el CND rectificó y señaló que, en su condición de actividad de concentración masiva, la “plaza pública” del PIN se englobaba como actividad prohibida y, en consecuencia, su realización resultaba improcedente.

Frente a esa decisión, el PIN interpuso recursos de revocatoria y apelación en subsidio en razón de que la fundamentación brindada por el CND comportaba una contradicción, pues, a pesar de las circunstancias epidemiológicas vigentes en el país, el Ministerio de Salud había autorizado anteriormente la realización de actividades de concentración masiva de índole deportivo, artístico y educativo, por ejemplo. Ante ese argumento, el CND rechazó el recurso de revocatoria planteado, en resolución n.º 353 del 10 de enero de 2022, e insistió que las autorizaciones para llevar a cabo actividades proselitistas de naturaleza

³ Lineamiento Nacional para la celebración de la Elección Nacional a realizarse el domingo 6 de febrero de 2022, en el marco de la emergencia sanitaria por COVID-19.

⁴ A texto expreso, esa disposición señala:

En razón de la emergencia sanitaria por COVID-19, durante las diferentes etapas del proceso electoral, incluyendo el día de la votación, los ciudadanos, agrupaciones políticas, candidatos a los puestos de elección, funcionarios del TSE y los diferentes agentes electorales deberán respetar las medidas sanitarias dispuestas que se encuentren vigentes, con el fin de reducir el riesgo de contagio. No obstante lo anterior, estos lineamientos y protocolos, así como las medidas generales o particulares que se establezcan, son susceptibles de recurso de apelación electoral, que también puede ser interpuesto por el Director General del Registro Electoral cuando la medida haya sido adoptada unilateralmente por el Ministerio de Salud; recurso que, en todos los casos, será resuelto por el TSE, en su condición de juez electoral.

⁵ Reglamento para el ejercicio del sufragio en la Elección Nacional del 6 de febrero de 2022.

⁶ Medidas administrativas temporales para la atención de actividades de concentración masiva debido a la alerta sanitaria por COVID-19.

pública, como la solicitada por el PIN, no pueden ignorar los lineamientos sanitarios implementados para atender la emergencia sanitaria.

4. LA DECISIÓN DEL TSE

Rechazado el recurso de revocatoria por el propio CND, el TSE dispuso lo propio en cuanto al de apelación en subsidio sobre la base de una interpretación sistémica de tres cuerpos normativos: los decretos ejecutivos n.º 42221-S y 43314-S⁷ en conjunto con el decreto del TSE n.º 6-2021. Al amparo de esas disposiciones, los jueces electorales concluyeron que la ponderación efectuada por el CND, al revocar la autorización inicialmente concedida al PIN, fue adecuada en el tanto observó, de forma estricta, la normativa aplicable al caso concreto. Así, sin dejar de reconocer la relevancia de las actividades proselitistas partidarias como instrumentos de proyección y participación política, el TSE recordó que el ejercicio de la libertad que apareja su realización no es irrestricto en ningún caso y, más bien, puede ceder ante determinadas circunstancias.

Como parte de ese marco de excepción, la magistratura electoral estimó contenido el impedimento para la celebración de este tipo de actividades derivadas de la crisis sanitaria ocasionada por la propagación del COVID-19, de ahí que, en consecuencia, calificara la decisión del CND como jurídicamente correcta. A lo anterior, agregó el TSE, no puede dejarse de lado que la revocatoria de la autorización concedida no podía tenerse por sorpresiva, esto en vista de que, desde su emisión, el CND había advertido al PIN que “lo aprobado podría ser objeto de modificación ante el surgimiento de nuevas disposiciones sanitarias”.

5. LA COMPLEMENTARIEDAD DE FUENTES NORMATIVAS Y LA ACCIÓN DEL PRINCIPIO DE COOPERACIÓN ARMÓNICA

La decisión reseñada de la justicia electoral ofrece un amplio arco de temas sobre los que es propicio profundizar; sin embargo, dos de ellos destacan. De un lado, el criterio vertido por los magistrados electorales contiene una interrelación sistémica de varias fuentes del ordenamiento

⁷ Reforma Medidas administrativas temporales para la atención de actividades de concentración masiva debido a la alerta sanitaria por COVID-19.

jurídico de carácter infraconstitucional: el Código Electoral, el decreto del TSE n.º 6-2021 (reglamento), los decretos ejecutivos n.º 42221-S y 43314-S, así como el Lineamiento del Ministerio de Salud en asocio con el TSE n.º LS-SI-031.

Esa riqueza de instrumentos normativos se explica, en el caso concreto, a partir del arduo y continuado esfuerzo que los ordenamientos jurídicos de los distintos Estados han desplegado a fin de detener el avance de la pandemia ocasionada por el COVID-19. Con esto se quiere decir que la complejidad de la situación pandémica ha resultado proporcional a las respuestas jurídicas que se han ofrecido por parte de las autoridades públicas⁸.

Para el caso de la sentencia n.º 355-E3-2022 del TSE, la referida complejidad se aprecia en una interrelación complementaria de estratos normativos desplegada con propósitos de desarrollo de pautas normativas superiores y, además, de actualización de versiones anteriores de esos instrumentos.

En cuanto al primero de estos puntos, es decir, el desarrollo de instrumentos normativos de valor superior, es evidente la profundización y detalle que representan los decretos invocados por el TSE respecto de pautas legales que ordenan las competencias del órgano electoral y el Ministerio de Salud, respectivamente. Así también, el Lineamiento n.º LS-SI-031 concreta una ingente cantidad de pautas que desarrollan el contenido de los decretos ejecutivos y aquel del TSE.

Pero, a su vez, esa interrelación complementaria tiene su razón de ser en el hecho de que, visto el desarrollo de la pandemia a nivel mundial, los protocolos de respuesta adoptados requieren ser sometidos a una constante observación que permita, cuando sea necesario, actualizar las guías de acción en ellos incluidas. Esos imperativos de monitoreo constante y eventual ajuste no son exclusivos de las respuestas que se ofrecen desde el ámbito científico (dependientes de nuevos descubrimientos o hallazgos), sino que también operan en el campo de acción de lo jurídico porque, entre otras razones, estas respuestas, para

⁸ Para un análisis detallado sobre las medidas adoptadas por los Estados latinoamericanos frente a la irrupción del COVID-19, como estados de excepción, ver Cervantes, Matarrita y Reca (2020). En cuanto a las respuestas ofrecidas por el TSE en su jurisprudencia y labor administrativa al despliegue de la pandemia, ver Brenes (2020).

ser efectivas, habrán de ser sensibles a los “avances y retrocesos” ocurridos en el plano científico.

De ese modo, por ejemplo, la normativa empleada por el TSE para adoptar su decisión incluye el Decreto Ejecutivo n.º 43314-S, emitido a fin de reformar, con una actualización, el n.º 42221-S en el sentido de “suspender las actividades de concentración masiva de personas que estén vinculadas con los permisos sanitarios de funcionamiento o autorizaciones sanitarias de concentración masiva”.

A la par de esa interacción complementaria de las fuentes del ordenamiento jurídico, expresada en la interpretación sistemática rendida por el TSE, aparece el cumplimiento de la cooperación armónica como pauta de acción para los órganos del Estado en el cumplimiento de sus actividades. En ese sentido, recuérdese que el principio de colaboración armónica sostiene la necesidad de que, en el cumplimiento de sus fines, los poderes estatales cooperen activamente a través de nexos que reflejan la acción colectiva. De acuerdo con Gómez (2020), la colaboración armónica denota un valor que abona a la eficacia del texto constitucional a partir de una coordinación de distintos agentes en el cumplimiento de los contenidos incluidos en ese pacto político fundacional.

En el marco institucional, esa colaboración se evidencia en el hecho de que la Constitución se propone coordinar el quehacer de órganos públicos y funcionarios sobre la base de unos estándares de conducta (Gómez, 2020, p. 41). Así, entre los mecanismos de que disponen las Constituciones para procurar su eficacia se encuentran alternativas de relacionamiento que, contrarias a las manifestaciones de control (de la división y separación de poderes, así como el *check and balances*), no suponen poder de veto, sino, al contrario, vínculos de asistencia mutua entre detentadores del poder público (Gómez, 2020, p. 56). En síntesis:

... podemos afirmar que la constitución se propone la realización de un proyecto, de un plan conjunto y que la forma en la que este pretende llevarse a cabo es a través de la cooperación entre los agentes, en especial, entre las ramas del poder público, teniendo como orientación el procurar su eficacia (Gómez, 2020, p. 59).

En sintonía con ese desarrollo teórico, la sentencia n.º 355-E3-2022 del TSE aporta una principal evidencia de colaboración armónica entre órganos del Estado a propósito de la pandemia por el COVID-19 en Costa

Rica. Esta reside en el principio colaborativo que representa el lineamiento n.º LS-SI-031 en la medida en que, para su emisión, concurrieron el TSE y el Ministerio de Salud a efectos de normar el ejercicio del voto en el proceso electoral nacional de 2022 con especial consideración del contexto vírico costarricense del momento. Lejos de tenerse como una obviedad, que las instituciones rectoras de lo electoral y lo sanitario elaboraran un plan de acción conjunta no solo ha de calificarse como un esfuerzo meritorio, sino que representa un mecanismo de aseguramiento del texto constitucional a partir de un contacto colaborativo entre órganos del Estado.

Y es que, sin renunciar al ejercicio de sus atribuciones exclusivas y excluyentes, el lineamiento en cuestión significa un punto de encuentro inaugurado, por el TSE y el Ministerio de Salud, para garantizar el adecuado ejercicio de sus competencias y procurar, con ello, entre otros, la tutela de los derechos fundamentales de los costarricenses y la salvaguarda del interés público.

6. A MODO DE CONCLUSIÓN

La sentencia n.º 355-E3-2022 del TSE constituye un espaldarazo del juez electoral a las medidas sanitarias adoptadas con el fin de mitigar las consecuencias nocivas de la pandemia ocasionada por el COVID-19. En el marco de sus razonamientos, el órgano electoral recurre a la interacción complementaria de las fuentes del ordenamiento jurídico para ofrecer una interpretación que, a un tiempo, consolide el contenido de instrumentos normativos de valor superior y, de igual manera, haga posible el ajuste de las disposiciones emitidas para paliar los efectos de la pandemia sobre la base de nuevas circunstancias de hecho. Igualmente, en el corazón de esa decisión de la justicia electoral palpita, como un factor de relevancia jurídica, la colaboración armónica entre el TSE y el Ministerio de Salud para procurar el cumplimiento de sus respectivos encargos competenciales.

Referencias bibliográficas

Brenes, M. (2020). COVID-19: su impacto en el quehacer del Tribunal Supremo de Elecciones. *Revista de Derecho Electoral*, 30, 227-239.

Cervantes, A., Matarrita, M. y Reza, S. (2020). Los Estados de excepción en tiempos de pandemia: un estudio comparado en América Latina. *Cuadernos Giménez Abad*, 20, 179-206.

Gómez, A. (2020). *La colaboración armónica como principio estructurante del régimen constitucional colombiano* (Tesis doctoral inédita). Universidad Pompeu Fabra, Barcelona.

Sobrado, L. (2018). El Tribunal Supremo de Elecciones y la justicia electoral. *Serie Para Entender*, n.º 3. San José: IFED.

Normativa

Constitución Política de la República de Costa Rica, 7 de noviembre de 1949.

Decreto n.º 42221-S, Medidas administrativas temporales para la atención de actividades de concentración masiva debido a la alerta sanitaria por COVID-19. Diario Oficial La Gaceta n.º 49, 12 de marzo de 2020.

Decreto n.º 43314-S, Reforma Medidas administrativas temporales para la atención de actividades de concentración masiva debido a la alerta sanitaria por COVID-19. Alcance n.º 230 del Diario Oficial La Gaceta n.º 218, 11 de noviembre de 2021.

Decreto n.º 6-2021, Reglamento para el ejercicio del sufragio en la Elección Nacional del 6 de febrero de 2022. Alcance n.º 151 del Diario Oficial La Gaceta n.º 149, 5 de agosto de 2021.

Ley n.º 8765 (19 de agosto de 2009), Código Electoral. Diario Oficial La Gaceta n.º 171, San José, Costa Rica, 2 de setiembre de 2009.

Lineamiento n.º LS-SI-031, Lineamiento Nacional para la celebración de la Elección Nacional a realizarse el domingo 6 de febrero de 2022, en el marco de la emergencia sanitaria por COVID-19.