

## El ejercicio de la potestad sancionadora por parte de la Administración Pública y sus límites tratándose de restricciones a derechos políticos

Nicolás Prado Hidalgo\*

---

### Nota del Consejo Editorial

**Recepción:** 11 de noviembre de 2011.

**Revisión, corrección y aprobación:** 23 de mayo de 2011.

**Resumen:** El presente estudio analiza el tema de la potestad sancionadora de la Administración Pública y procura demostrar que los derechos políticos constituyen un límite a dicha potestad.

**Palabras clave:** Administración Pública / Potestad sancionadora / Contraloría General de la República / Derechos Políticos / Corte Interamericana de Derechos Humanos / Derechos Humanos.

**Abstract:** Power arises among institutions that comprise the state apparatus. Therefore, this kind of research work is useful in order to allow the reader to have a clearer perspective on such conflicts. This study aims at showing that political rights constitute a limitation on the exercise of the sanctioning power carried out by the Public Administration.

**Key Words:** Public Administration/ Sanctioning authority / The Office of the Comptroller General of the Republic / Political Rights / Inter-American Court of Human Rights / Human Rights.

---

\* Costarricense, abogado, correo [nprado@tse.go.cr](mailto:nprado@tse.go.cr). Asistente de Presidencia del Tribunal Supremo de Elecciones. Licenciado en Derecho por la Universidad de Costa Rica. Estudiante de la Especialidad de Derecho Notarial y Registral de la Universidad Escuela Libre de Derecho.

La presente investigación tiene por objetivo analizar el tema de la potestad sancionadora de la Administración y los fundamentos jurídicos que sostienen dicho concepto. Lo anterior con la finalidad de poder determinar los límites de dicha potestad en caso de confrontación con derechos políticos; situación que causaría adentrarse en materia electoral y por ende, ser competencia del Tribunal Supremo de Elecciones (En adelante el TSE).

Como se mencionó anteriormente, se analizarán los fundamentos que potencian a la Administración Pública para ejercer la facultad punitiva que ostenta el Estado, rompiendo de esta forma el monopolio sobre la materia que en principio es de carácter exclusivamente jurisdiccional. Asimismo, se procederá a examinar qué entiende la doctrina actual por potestad sancionadora de la Administración, sus rasgos distintivos y el papel que cumple la Contraloría General de la República (en adelante la Contraloría) como ente sancionador.

Para el presente trabajo será necesario indagar sobre la materia de derechos políticos, en qué consiste tal concepto y cuáles son estos derechos, para finalmente precisar cómo se ha resuelto el conflicto entre estos derechos y la potestad sancionadora de la Administración. Con este propósito, se utilizará la reciente resolución de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (en adelante la Corte), en el caso de López Mendoza contra Venezuela, así como, resoluciones del TSE y la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia (en adelante la Sala Constitucional).

## **I. POTESTAD SANCIONADORA DE LA ADMINISTRACIÓN**

### **A - Su fundamento en un Estado de Derecho**

El concepto de Estado no ha sido unánime. A lo largo de la historia, este concepto ha sido definido de diferentes formas y sus rasgos característicos han sido muy variados. Sin embargo, actualmente y dentro de nuestro contexto,

cuando hablamos de Estado, tenemos la concepción de un Estado de Derecho Moderno, pues por la influencia de pensadores tales como Locke, Rousseau, Montesquieu y eventos tales como la Revolución Francesa (1789-1799)<sup>1</sup>, nuestra organización estatal desde su concepción como República ha seguido los parámetros de democracia, justicia, igualdad, separación de poderes, soberanía popular, etc. Conceptos que el día de hoy son los pilares que le dan sentido y vida a nuestro aparato estatal.

No hace escaso tiempo, Costa Rica asumió una organización que separa tres poderes: el Ejecutivo, Legislativo y Judicial cuyo diseño y funciones están regulados en la Constitución Política<sup>2</sup>; en donde se le encomienda al Ejecutivo: representar a la Nación en los actos de carácter oficial, ejercer el mando supremo de la Fuerza Pública, mantener el orden y la tranquilidad en la Nación, dirigir las relaciones internacionales de la República, entre otras funciones. En tanto al Legislativo, le fue delegado: dictar las leyes, reformarlas, derogarlas y darles interpretación auténtica; aprobar o no los convenios internacionales; dictar los presupuestos ordinarios y extraordinarios de la República; establecer impuestos y contribuciones nacionales; además de otras funciones. Por último, al Judicial le fue encargado: conocer de las causas civiles, penales, comerciales, de trabajo y contencioso-administrativas; resolver definitivamente sobre ellas y ejecutar las resoluciones que pronuncie, con la ayuda de la Fuerza Pública si fuere necesario; además de otras funciones que la propia Constitución le señala<sup>3</sup>

En las siguientes palabras del Barón de Montesquieu redactadas en 1748, se condensa la esencia del espíritu del sistema democrático en donde no solo se dividen las funciones propias del Estado, sino también se regulan

---

<sup>1</sup> Desde la autoproclamación del Tercer Estado como Asamblea Nacional hasta el golpe de Estado de Napoleón Bonaparte.

<sup>2</sup> Artículo 9 de la Constitución Política.

<sup>3</sup> Artículos 121, 139 y 153 de la Constitución Política.

mutuamente<sup>4</sup> para evitar el abuso de su misma autoridad; al respecto nos señala:

*“En cada estado hay tres clases de poderes: el poder legislativo, el poder ejecutivo de las cosas relativas al derecho de gentes y el poder ejecutivo de las cosas que dependen del derecho civil.*

*En virtud del primero el príncipe o jefe de estado hace leyes transitorias o definitivas, o deroga las existentes, Por el segundo, hace la paz o hace la guerra, envía o recibe embajadas, establece la seguridad pública y precave las invasiones. Por el tercero, castiga los delitos y juzga las diferencias entre los particulares. Se llama a este último poder judicial, y al otro poder ejecutivo del estado.*

*No hay libertad si el poder de juzgar no está bien deslindado del poder legislativo y del poder ejecutivo. Si no está separado del poder legislativo, se podría disponer arbitrariamente de la libertad y de la vida de los ciudadanos; como que el juez sería legislador. Si no está separado del poder ejecutivo, el juez podría tener la fuerza de un opresor” (Montesquieu, 1748:95-96).*

Visto lo anterior, el primer factor que llama la atención al abordar el presente tema de investigación es el hecho de que el sujeto activo de la imposición de una sanción sea la Administración Pública<sup>5</sup> y no los tribunales de justicia, como en principio debería de ser. Cabe entonces preguntarse: ¿Cuáles son las razones que permiten que la potestad punitiva del Estado sea ejercida por un órgano distinto al Poder Judicial?

La primera razón que nos brinda la doctrina es de índole histórico-sociológica la cual se basa en la insuficiencia del sistema penal para dar respuesta a todas las conductas merecedoras de castigo, por lo que, delegando esta potestad sancionadora en la Administración, se procura solventar dicha necesidad debido a que el sistema sancionatorio administrativo es más expedito e informal (Espinoza y Ramírez, 2009:2).

<sup>4</sup> Sistema de Checks and Balances.

<sup>5</sup> Según nos indican CAMACHO y GÓMEZ (2004:10): “A raíz de la revolución francesa, nace el derecho administrativo y en la primera mitad del siglo XIX, la Administración Pública se identifica con el poder Ejecutivo, en el marco constitucional de la división de poderes”.

La segunda razón trata de fundamentar la potestad sancionadora de la Administración en cuanto a que Esta debe de mantener el orden de la Institución y velar por el cumplimiento de sus fines; por ende, se le dotó de poder sancionatorio para que pueda reprimir las conductas que sean contrarias a estos objetivos (Carretero y Carretero, (1995:77).

Una tercera razón en la que se fundamenta la doctrina parte desde una perspectiva jurídica propiamente y nos dice que la potestad sancionadora de la Administración tiene su origen en la ley, conforme al esquema normativo de un Estado de Derecho, será entonces la Constitución la fuente originaria de la potestad sancionadora y las leyes ordinarias desarrollarán su contenido (Carretero y Carretero, 1995:77).

Dado que los fines de esta investigación corresponden netamente al campo jurídico, y sin ánimos de refutar los primeros dos argumentos, para este estudio se considerará básico partir de que el fundamento de la potestad sancionadora de la Administración proviene de la Constitución y la Ley.

Por ejemplo, en nuestro país el legislador previó investir con dicha potestad al Poder Ejecutivo, estableciendo en el artículo 140 inciso 3) de la Constitución Política que deberá velar por el exacto cumplimiento de las leyes. Aunado a lo anterior, en el inciso 6) del mismo numeral se menciona que deberá mantener el orden y la tranquilidad de la Nación.

En el primer inciso, se hace mención a un Estado que debe buscar la coercibilidad de la ley y por ende la de los reglamentos, actos y demás derivaciones jerárquicamente inferiores. El segundo inciso se refiere a un Estado que se encuentra en la obligación de preservar el orden, sea este de índole económica, ambiental, social, etc., que además, brinde seguridad y tranquilidad a los individuos que componen la sociedad (fin último del Estado y razón de su existencia) para lo que se le ha otorgado el uso de los medios

disuasorios pertinentes, desde imponer una infracción de tránsito hasta el empleo de la fuerza sobre la libertad (Hidalgo Cuadra, 2010:20).

En la actualidad, no se puede negar el poder punitivo que posee la Administración que, al igual que el del Poder Judicial, deriva del *Ius puniendi* del Estado. El objetivo principal de dicho poder radica en establecer el orden en las relaciones entre los individuos y la relación de estos con el Estado.

## **B - Definición y características**

Según los argumentos esgrimidos con anterioridad, la potestad de sancionar no es atribución exclusiva del Poder Judicial, sino también la Administración Pública puede ejercer dicha labor; sin embargo, la siguiente pregunta es fundamental: ¿En qué consiste la potestad sancionadora administrativa?

Esta definición es aún hoy en día un tema complejo y polémico para la doctrina y la jurisprudencia; no obstante, en este trabajo se partirá del concepto que considera que la potestad sancionadora consiste en la facultad de la Administración Pública de imponer sanciones a las personas físicas o jurídicas una vez analizado el grado de culpabilidad, derivada de la ley que previamente ha descrito los hechos y las sanciones que son necesarias y proporcionadas al fin que se tuvo en cuenta al instaurar la potestad (Hidalgo Cuadra, 2010:16).

Partiendo de la anterior definición, se observa que en ella se hace alusión a aspectos tanto de fondo como de forma los cuales describen las singularidades que engloba el concepto en sí, caracterizándola y diferenciándola de la potestad punitiva judicial.

Primeramente, la potestad sancionadora es una facultad de la Administración Pública para imponer sanciones derivadas de transgresiones a la ley. Como se analizó previamente, la Constitución es su fuente originaria y

las leyes desarrollan su contenido. Por ende, no puede haber potestad sin norma constitucional que la habilite, ni puede ser sancionado un individuo sin ley previa que defina su actuación como meritoria de responsabilidad administrativa. En la Ley General de Administración Pública y en otras leyes de carácter complementario se delimita el alcance que puede tener el brazo sancionador de la Administración.

Segundo, una sanción de carácter administrativo puede ser impuesta a personas físicas o jurídicas, esto es posible debido a que la Administración puede sancionar a los ciudadanos o administrados (sean estos personas físicas o jurídicas) por conductas contrarias al orden público, o a funcionarios y empleados por faltas cometidas en el ejercicio de su cargo. La potestad sancionadora administrativa tutela, por un lado, los intereses que atañen a la colectividad como un todo, y por otro lado, el buen funcionamiento de la Administración concerniente a los individuos sujetos a una relación de subordinación (de índole laboral) con el Estado.

En el primer caso, la Administración cumple con su finalidad de velar por el orden social y los intereses de todos los administrados. Por ejemplo, el Estado tiene la facultad de regular actividades que califique de interés público y tipificar conductas que considere violatorias al correcto desenvolvimiento de ellas. Lo anterior sucede en áreas como: agricultura, hacienda pública, salud, etc.

El tema es visto desde la misma perspectiva por la Sala Constitucional la cual menciona:

*“Asimismo, se designa al Instituto del Café de Costa Rica, que tiene la naturaleza jurídica de institución semiautónoma (artículo 102 de la Ley N.° 2762), como entidad rectora en la materia, y a la que se le atribuyen una amplia gama de facultades de fiscalización y regulación activa dirigida a estos sectores, incluyendo los términos, cuotas y precios de*

*negociación del café, entre otros. Así, para intervenir en las distintas etapas de la actividad de producción y exportación del café, esta ley obliga a los sujetos interesados a inscribirse en un registro especial, a obtener una licencia y una serie de autorizaciones atinentes a determinados contratos. Dentro de este marco, encontramos un régimen de prohibiciones y sanciones (capítulo II) al que se encuentran sometidos los cafetaleros y exportadores del grano en razón de su actividad, régimen que contempla conductas que poseen la naturaleza de infracciones administrativas, y por ello cubiertas por la potestad sancionadora de la administración, con las consecuencias que de ello se derivan. Se trata entonces de una manifestación del ius puniendi del Estado, que se proyecta sobre esta materia a través de una legislación especial, en razón del interés público que el legislador ha conferido a esta actividad”<sup>6</sup>.*

En el segundo caso, el Estado funge como patrono que debe velar por el correcto funcionamiento de su empresa, censurando conductas perjudiciales y contrarias a los intereses del ente corporativo gubernamental, por medio de medidas disciplinarias sancionatorias aplicadas a sus funcionarios.

Al respecto, la Sala Constitucional ha dicho:

*“La responsabilidad administrativa o disciplinaria es la que nace de la transgresión de una obligación administrativa o de un deber impuesto a un funcionario o empleado, que se hace efectiva cuando el sujeto comete una falta de servicio o de comportamiento, transgrediendo las reglas de la función pública. La transgresión de los deberes administrativos tiene su sanción característica en la responsabilidad administrativa del funcionario, que se hace efectiva por el procedimiento dirigido a hacer cumplir la obligación debida, o por la sanción administrativa que se impone. Por ello, el concepto de sanción disciplinaria se refiere necesariamente al funcionario o empleado, o mejor dicho, a los derechos del funcionario. Este régimen es una especie de la potestad "sancionadora" del Estado, de la que dimana, potestad que es inherente y propia de la Administración Pública, traduciéndose en la facultad de, por lo menos, un "mínimo" de poder para que ésta aplique*

---

<sup>6</sup> Ver resolución de la Sala Constitucional n.° 8193-2000 de las 15: 05 horas del 13 de septiembre de 2000.



*sanciones disciplinarias a sus funcionarios o empleados cuando falten a sus deberes”<sup>7</sup>.*

Retomando el concepto de potestad sancionadora de la Administración, se indicó que debe de ser analizado el grado de culpabilidad y la proporcionalidad de las sanciones. Es este su tercer rasgo característico, ya que, posee un proceso sancionatorio propio que, si bien comparte muchas similitudes con el proceso penal, son de naturaleza distinta y constituyen diferentes ámbitos de responsabilidad.

La Ley General de la Administración Pública, a partir del artículo 214, establece los principios generales del procedimiento administrativo; y el artículo 229 de dicha norma contempla la posibilidad de aplicar de forma supletoria otros principios no establecidos en ella. Para poder determinar el grado de culpabilidad y por ende la sanción que le corresponde a un infractor en el derecho administrativo, se debe aplicar toda una serie de principios jurídicos de índole procesal que son básicos en un Estado de Derecho, tales como: debido proceso, culpabilidad, legalidad, imparcialidad, *non bis in idem*, etc. Pero también existen particularidades propias en el proceso administrativo que se explican en razón de la naturaleza del proceso el cual busca ser más ágil y que el asunto sea definido con la mayor celeridad, no siendo tan garantista como el proceso sancionatorio penal.

Para Bermejo Vera (2005:81), los elementos básicos de la potestad sancionadora administrativa son: a) El carácter administrativo de la autoridad de la que emanan; b) El efecto aflictivo que tiene para el ciudadano (inevitable en cualquier sanción); c) La existencia de ilícito administrativo, es decir, un presupuesto fáctico que incurre en contradicción con el derecho preestablecido (Debe existir ley previa que tipifique la conducta); d) La finalidad represora que persigue (La finalidad es velar por el orden público y el buen funcionamiento de

---

<sup>7</sup> Ver resolución de la Sala Constitucional n.° 5594-94 de las 15:48 horas del 27 de septiembre de 1994.

la Administración, se eliminan las conductas que vayan en detrimento de ello);  
e) El carácter administrativo del procedimiento que ha de observarse.

### **C - Potestad sancionadora de la Contraloría**

Ante la preocupación por la legalidad, orden y eficiencia en la administración de los fondos públicos, la Asamblea Nacional Constituyente de 1949 creó la Contraloría General de la República como órgano auxiliar de la Asamblea Legislativa en el control superior de la Hacienda Pública.

Con tal objetivo, la Constitución Política fundó las bases de su marco jurídico el cual sería complementado por la Ley Orgánica de la Institución y por otras leyes conexas, tales como: Ley contra la Corrupción y el Enriquecimiento Ilícito en la Función Pública, Ley General de Control Interno, Ley de Administración Financiera y Presupuestos Públicos, entre otras.

En el artículo 183 de la Carta Magna, se estableció el carácter auxiliar de la Contraloría como centinela de la Hacienda Pública, labor que realiza con absoluta independencia funcional y administrativa<sup>8</sup>.

Por su parte, en el artículo 184, se le asignó una serie de deberes y atribuciones, entre ellos: 1) Fiscalizar la ejecución y liquidación de los presupuestos ordinarios y extraordinarios de la República; 2) Examinar, aprobar o improbar los presupuestos de las municipalidades e instituciones autónomas, y fiscalizar su ejecución y liquidación; 3) Enviar anualmente a la Asamblea Legislativa, en su primera sesión ordinaria, una memoria del movimiento correspondiente al año económico anterior, con detalle de las

---

<sup>8</sup> Artículo 183.- La Contraloría General de la República es una institución auxiliar de la Asamblea Legislativa en la vigilancia de la Hacienda Pública; pero tiene absolutamente independencia funcional y administrativa en el desempeño de sus labores.

La Contraloría está a cargo de un contralor y un subcontralor. Ambos funcionarios serán nombrados por la Asamblea Legislativa, dos años después de haberse iniciado el período presidencial, para un término de ocho años; pueden ser reelectos indefinidamente, y gozarán de las inmunidades y prerrogativas de los miembros de los Supremos Poderes. El contralor y subcontralor responden ante la Asamblea por el cumplimiento de sus funciones y pueden ser removidos por ella, mediante votación no menor de las dos terceras partes del total de sus miembros, si en el expediente creado al efecto se les comprobare ineptitud o proceder incorrectos.

labores del contralor y exposición de las opiniones y sugerencias que este considere necesarias para el mejor manejo de los fondos públicos; 4) Examinar, glosar y fenecer las cuentas de las instituciones del Estado y de los funcionarios públicos; 5) Las demás que la Constitución o las leyes le asignen<sup>9</sup>.

Para poder cumplir con estos deberes y atribuciones, la Contraloría cuenta con una serie de potestades que le brinda su Ley Orgánica como lo es la potestad de ordenar y recomendar sanciones<sup>10</sup>.

Al respecto, nos indican los señores Camacho Méndez y Gómez Figueroa (2004:144):

*“Se debe destacar la necesidad de uso del poder punitivo en el ámbito de la fiscalización y control de los fondos públicos, porque una norma sin sanción pierde eficacia jurídica, es aquí donde se ha otorgado a la Contraloría el poder sancionador en la materia de su competencia”.*

La Contraloría puede recomendar las siguientes sanciones: 1) amonestación escrita;<sup>11</sup> 2) suspensión temporal de funcionarios de las entidades sujetas a su fiscalización; 3) traslado de servidores públicos a otro cargo; 4) destitución de los funcionarios o empleados infractores; 5) prohibición de ingreso a un cargo de la Hacienda Pública por un plazo de dos a ocho años a las personas que hayan cometido un delito o falta grave contra las normas que integran el sistema de fiscalización, contra la propiedad o la buena fe de

<sup>9</sup> Artículo 184.- Son deberes y atribuciones de la Contraloría:

1. Fiscalizar la ejecución y liquidación de los presupuestos ordinarios y extraordinarios de la República; no se emitirá ninguna orden de pago contra los fondos del Estado sino cuando el gasto respectivo haya sido visado por la Contraloría; ni constituirá obligación para el Estado la que no haya sido refrendada por ella;
2. Examinar, aprobar o improbar los presupuestos de las Municipalidades e instituciones autónomas, y fiscalizar su ejecución y liquidación;
3. Enviar anualmente a la Asamblea Legislativa, en su primera sesión ordinaria, una memoria del movimiento correspondiente al año económico anterior, con detalle de las labores del Contralor y exposición de las opiniones y sugerencias que éste considere necesarias para el mejor manejo de los fondos públicos;
4. Examinar, glosar y fenecer las cuentas de las instituciones del Estado y de los funcionarios públicos;
5. Las demás que esta Constitución o las leyes designen.

<sup>10</sup> Se incluyen la potestad de aprobación de actos y contratos, de realizar auditorías, de investigación, reglamentaria, de dirección en materia de fiscalización, control de ingresos y exoneraciones, sobre auditorías internas, consultiva, de informar y asesorar, etc.

<sup>11</sup> Artículo 39 de la Ley contra la Corrupción y el Enriquecimiento Ilícito en la Función Pública y artículo 41 de la Ley General de Control Interno.

los negocios; 6) prohibición de reingreso a un cargo de la Hacienda Pública por un plazo de dos a ocho años a ex servidores públicos que hayan cometido un delito o falta grave contra las normas que integran el sistema de fiscalización, contra la propiedad o la buena fe de los negocios; 7) cancelación de credenciales a funcionarios públicos de elección popular que hayan violado las normas del ordenamiento de fiscalización u otras leyes que protejan fondos públicos, la propiedad o la buena fe de los negocios, siempre y cuando hayan actuado en ejercicio o con motivos de su cargo<sup>12</sup>.

Sobre esta potestad de la Contraloría, la Sala Constitucional ha dicho:

*“Por principio general las potestades públicas son un poder-deber, lo que sin duda implica que la institución que tiene una determinada potestad en materia de su competencia, no solo puede, sino que debe ejercerla. Al tener respecto de los fondos públicos, una función de fiscalización superior, jurídica y financiera, la Contraloría General de la República no puede ver limitada su actuación a una simple recepción de documentos o constatación de hechos, motivo por el cual se le reconoce la potestad de investigación de las posibles anomalías en el manejo de los fondos públicos, lo que permite revisar los libros contables y sus anexos, citar a los funcionarios responsables e inclusive recomendar las sanciones correspondientes (...)”<sup>13</sup>.*

La recomendación que emite la Contraloría es de carácter vinculante, por ende de acatamiento obligatorio; sin embargo, existe la posibilidad de que el sujeto pasivo de la infracción interponga un recurso de revisión. Una vez que se haya resuelto este, se deberá cumplir el pronunciamiento técnico-jurídico final que emita la Contraloría, so pena de incurrir en el delito de desobediencia<sup>14</sup>.

Con esto se puede concluir que una facultad inherente a su función, es que en materia de su competencia, la Contraloría puede recomendar sanciones

<sup>12</sup> Artículos 67, 68, 69, 70, 71, 72 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República.

<sup>13</sup> Ver resolución de la Sala Constitucional n.° 6326-2000 de las 16:18 horas del 19 de julio de 2000.

<sup>14</sup> Artículo 68 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República.

a sujetos particulares (sean físicos o jurídicos, nacionales o extranjeros), funcionarios públicos y hasta funcionarios de elección popular. Lo anterior, aunado a la facultad para sancionar a los funcionarios que laboran en la propia institución (por conductas contrarias al interés propiamente institucional y en el ejercicio de su independencia funcional y administrativa), componen la esfera de su potestad sancionadora.

## II. DERECHOS POLÍTICOS

### A - Definición

La norma fundamental de nuestro ordenamiento jurídico define en su artículo 90 el concepto de ciudadanía como el conjunto de derechos y deberes políticos que corresponden a los costarricenses mayores de 18 años.

Por lo tanto, la condición de ciudadano brinda un status jurídico capaz de otorgar el pleno ejercicio de los derechos políticos, pero que al mismo tiempo, comporta una serie de deberes y responsabilidades correlativas respecto al Estado.

Estos derechos políticos "*son el conjunto de condiciones que permiten a los ciudadanos participar en los asuntos públicos del país, decidir de manera individual o colectiva respecto a los mismos, con el fin de colaborar en los procesos de formación de la voluntad estatal*" (Solís Fallas, 2009:320).

Para la Sala Constitucional "*presuponen la existencia de un Estado Social y Democrático de Derecho*", y son: "*el reconocimiento de la existencia del derecho de cada uno de los ciudadanos a participar en la construcción y mantenimiento de la sociedad en la que vive*"<sup>15</sup>.

---

<sup>15</sup> Citada en resolución del TSE n.° 370-E1-2008 de las 13:45 horas del 5 de febrero de 2008. En la mencionada resolución se hace referencia al derecho de participación política, el cual el TSE considera que involucra toda una gama de derechos tales como: derecho al sufragio activo y pasivo, el de agruparse en partidos políticos, el de reunirse

Los derechos políticos se consideran derechos fundamentales y están íntimamente relacionados con las formas de participación de los individuos en los procesos de formación de la voluntad estatal, no son susceptibles de transmisión o renuncia y se pueden suspender por los mismos presupuestos que establece la Constitución para la suspensión de la ciudadanía (Hernández Valle, 2004:151).

En el ámbito del Derecho Internacional de los Derechos Humanos, los derechos políticos pertenecen, junto a los derechos civiles, a los llamados derechos de primera generación. Se encuentran regulados en distintos tratados internacionales tales como:

I) La Convención Americana de Derechos Humanos: en ella se establece como potestad de todos los ciudadanos: a) participar en la dirección de los asuntos públicos (directamente o por medio de representantes libremente elegidos); b) votar y ser elegidos en elecciones periódicas auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores; y c) tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país<sup>16</sup>.

II) El Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos: bajo una senda valorativa y conceptual similar a la Convención Americana de Derechos Humanos, este tratado regula como derechos de todos los ciudadanos los siguientes: a) participar en la dirección de los asuntos públicos (directamente o por medio de representantes libremente elegidos); b) votar y ser elegidos en elecciones periódicas, auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores; y c) tener acceso, en

---

para discutir asuntos políticos y examinar la conducta de los funcionarios, el de tener acceso en condiciones de igualdad a las funciones públicas, todos ellos de carácter político.

<sup>16</sup> Artículo 23 de la Convención Americana de Derechos Humanos.

condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país<sup>17</sup>.

III) La Declaración Universal de Derechos Humanos: en este documento declarativo de derechos humanos se establece que: a) toda persona tiene derecho a participar en el gobierno de su país, directamente o por medio de representantes libremente escogidos; b) toda persona tiene el derecho de acceso, en condiciones de igualdad, a las funciones públicas de su país; y c) la voluntad del pueblo es la base de la autoridad del poder público; esta voluntad se expresará mediante elecciones auténticas que habrán de celebrarse periódicamente, por sufragio del voto<sup>18</sup>.

IV) La Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre: históricamente, es el primer acuerdo internacional sobre derechos humanos, declara que toda persona, legalmente capacitada, tiene derecho a tomar parte en el gobierno de su país, directamente o por medio de representantes, y de participar en las elecciones populares que serán de voto secreto, genuinas, periódicas y libres<sup>19</sup>.

## B - Tipología

La definición anterior y la regulación que sobre la materia realiza el derecho internacional permiten considerar como derechos políticos a una serie de garantías que procuran facultar la participación e influencia de los ciudadanos en los asuntos públicos. Esto se logra por medio de procesos (de arraigo democrático) que construyen la voluntad de una nación. A continuación se procederá a enumerar algunos de ellos:

<sup>17</sup> Artículo 25 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

<sup>18</sup> Artículo 21 de la Declaración Universal de Derechos Humanos.

<sup>19</sup> Artículo XX de la Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre.

- 1) Derecho al sufragio activo: Se considera la piedra angular de todo el edificio democrático. Es un mecanismo jurídico-político por medio del cual los ciudadanos ejercen el derecho reconocido por el ordenamiento a participar en la determinación de la orientación política general del Estado no solo a través de la designación de sus representantes, sino también, manifestando su criterio en relación con asuntos de trascendencia nacional que les sean consultados, por medio de referéndum, plebiscito, o cualquier otra forma de consulta de pronunciamiento popular<sup>20</sup>.
- 2) Derecho al sufragio pasivo: También se le denomina como el derecho a ser electo, consiste en la facultad que tienen todos los ciudadanos para postularse y ser elegidos en los cargos de representación popular (Solís Fallas, 2009:328). Requiere que se dé en un ámbito que posibilite la igualdad de oportunidades y sin discriminaciones de ninguna índole, permite restricciones solamente en razón de la edad (menores de 18 años), y de la capacidad (persona en estado de interdicción judicialmente declarada o por sentencia que imponga suspensión del ejercicio de los derechos políticos).
- 3) El derecho a formar partidos políticos: Relacionado con el principio general de libertad de asociación, se encuentra regulado en el numeral 98 de la Constitución Política patria. Al existir ciertos derechos políticos que pueden ser ejercidos exclusivamente por medio de estas organizaciones políticas, se consideran fundamentales dentro del sistema democrático, ya que colaboran con la formación y selección de dirigentes y candidatos, movilización ciudadana y control de poder político (Solís Fallas, 2009:325). Son, además, los medios irremplazables que permiten al individuo ejercer su influencia en la

---

<sup>20</sup> De acuerdo con la resolución del TSE n.° 3384-E-2006 de las 11 horas del 24 de octubre de 2006.



- gestión de los asuntos públicos y los únicos representantes de la voluntad e intereses de los distintos sectores de la ciudadanía<sup>21</sup>.
- 4) Derecho a ejercer cargos públicos: Este derecho resguarda no solo el acceso a los cargos públicos de elección popular, sino también, el desempeño de dicho cargo. Su finalidad es evitar que se vea amenazado o se ponga en riesgo el ejercicio del mandato popular conferido por la comunidad a través del sufragio<sup>22</sup>.
  - 5) Derecho a la libertad de expresión: Este derecho protege varias modalidades de participación política tanto de carácter público como privado. La libertad de expresión comprende la libertad de prensa y conlleva el derecho a la información que poseen los ciudadanos para acceder a las diversas ideas y opiniones las cuales deben provenir de varias fuentes y no de un único emisor. Regulado en el artículo 28 de la Constitución Política, prohíbe a clérigos o seglares realizar propaganda política invocando motivos de religión o valiéndose, como medio, de creencias religiosas<sup>23</sup>.
  - 6) Derecho de reunión y manifestación: Este derecho implica la facultad de realizar reuniones públicas o privadas de carácter político. La legislación establece una serie de regulaciones para que en el ejercicio de este derecho no se violen derechos fundamentales del resto de los ciudadanos, tales como: la libertad de tránsito, el derecho al trabajo, derecho a un ambiente sano, etc.<sup>24</sup>

<sup>21</sup> Ver resolución de la Sala Constitucional n.° 1239-94 de las 9:39 horas del 4 de marzo de 1994.

<sup>22</sup> De acuerdo con la resolución del TSE n.° 872-E-2007 de las 14:30 horas del 20 de abril de 2007.

<sup>23</sup> Además de esta restricción, se le deben sumar las dos que contempla el artículo 146 del Código Electoral. La primera es un impedimento general a los empleados públicos de dedicarse a trabajos o discusiones de carácter político-electoral, durante horas laborales y usar su cargo para beneficiar a un partido político. La segunda es una limitación más rigurosa a los funcionarios públicos que menciona el párrafo segundo de dicho numeral, de forma tal que quedan sometidos a una prohibición absoluta de participación política, en cuya virtud se les permite, únicamente, ejercer el sufragio el día de las elecciones.

<sup>24</sup> Ver artículos 137 y 141 del Código Electoral.

La totalidad de los derechos políticos no se puede reducir a los mencionados en este artículo. El velo que cubre al ciudadano en esta materia es amplísimo, pero varía con respecto a la legislación interna de cada país, así como de su cultura democrática. Sin embargo, la legislación internacional deja un norte a seguir, e inicia el camino por el que han de transitar las naciones que contemplan la democracia como una finalidad en sí misma. Por lo tanto, dependerá de cada pueblo el deseo de caminar por una vereda estrecha o una amplia carretera.

### III. DERECHOS POLÍTICOS COMO LÍMITE A LA POTESTAD SANCIONADORA DE LA ADMINISTRACIÓN

#### A - Primer límite: Los Derechos Humanos Universales

Como se señaló, los derechos políticos pertenecen a los derechos humanos de primera generación los cuales se encuentran tutelados en distintos tratados internacionales. Los países que suscriben estos tratados asumen el compromiso de que su ordenamiento jurídico interno sea acorde con el contenido de dichos tratados.

Como también se había indicado anteriormente, entre los tratados existentes en esta materia, se encuentra la Convención Americana de Derechos Humanos<sup>25</sup> que regula el tema de derechos políticos en el artículo número veintitrés<sup>26</sup>.

<sup>25</sup> Suscrita por: Argentina, Barbados, Bolivia, Brasil, Colombia, Costa Rica, Chile, Dominica, Ecuador, El Salvador, Granada, Guatemala, Haití, Honduras, Jamaica, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Suriname, Trinidad y Tobago, Uruguay y Venezuela.

<sup>26</sup> Artículo 23.- *Derechos Políticos*

1. Todos los ciudadanos deben gozar de los siguientes derechos y oportunidades:

a) de participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos; b) de votar y ser elegidos en elecciones periódicas auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores; c) de tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país.

2. La ley puede reglamentar el ejercicio de los derechos y oportunidades a que se refiere el inciso anterior, exclusivamente por razones de edad, nacionalidad, residencia, idioma, instrucción, capacidad civil o mental, **o condena, por juez competente en proceso penal.** (Lo resaltado no corresponde al original).

El día primero de septiembre del año 2011, la Corte Interamericana de Derechos Humanos resolvió en sentencia un caso en el cual se requirió de la interpretación del artículo antes mencionado. En este caso se denunciaba al Estado de Venezuela por imponer una restricción al derecho de sufragio pasivo de un ciudadano por medio de una sanción de carácter administrativa<sup>27</sup>.

El señor Leopoldo López Mendoza había fungido como alcalde del Municipio de Carao por ocho años. Al finalizar su mandato aspiraba presentarse como candidato para alcalde del Estado Mayor de Caracas, sin embargo, no pudo presentarse como candidato debido a dos sanciones de inhabilitación que le fueron impuestas por el contralor general de la República.

El contralor legitimó su actuación con base en el artículo 105 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República y del Sistema Nacional de Control Fiscal<sup>28</sup> el cual le facultaba a declarar la responsabilidad administrativa e imponer las sanciones de suspensión, destitución o inhabilitación a funcionarios públicos que actuaran en contra de los intereses y correcta administración de la Hacienda Pública.

Por lo que, tomando como base jurídica el artículo 23 de la Convención y una vez agotados los medios internos de impugnación, el señor López Mendoza decide acudir ante la Corte, exigiendo entre otras cosas: 1) Que se le reconozca el derecho a ser elegido en elecciones periódicas auténticas,

---

<sup>27</sup> El caso se puede consultar en la página de la Corte Interamericana de Derechos Humanos con el nombre LÓPEZ MENDOZA vs Venezuela.

<sup>28</sup> Artículo 105: La declaratoria de la responsabilidad administrativa, de conformidad con lo previsto en los artículos 91 y 92 de esta Ley, será sancionada con multa prevista en el artículo 94, de acuerdo con la gravedad de la falta y el monto de los perjuicios que se hubieren causado. Corresponderá al Contralor General de la República de manera exclusiva y excluyente, sin que medie ningún otro procedimiento, acordar en atención a la entidad del ilícito cometido, la suspensión del ejercicio de su cargo sin goce de sueldo por un período no mayor de veinticuatro meses o la destitución del declarado responsable, cuya ejecución quedará a cargo de la máxima autoridad; e imponer, atendiendo a la gravedad de la irregularidad cometida, su inhabilitación para el ejercicio de funciones públicas hasta por un máximo de quince años, en cuyo caso deberá remitir la información pertinente a la dependencia responsable de los recursos humanos del ente u organismo en el que ocurrieron los hechos para que realice los trámites pertinentes. En aquellos casos en los que sea declarada la responsabilidad administrativa de la máxima autoridad, la sanción será ejecutada por el órgano encargado de su designación, remoción o destitución. Las máximas autoridades de los organismos y entidades previstas en los numerales 1 al 11 del artículo 9 de esta Ley, antes de proceder a la designación de cualquier funcionario público, están obligados a consultar el registro de inhabilitados que a tal efecto creará y llevará la Contraloría General de la República. Toda designación realizada al margen de esta norma será nula.

realizadas por el sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores; 2) Que no se le limite el ejercicio de los derechos políticos, salvo por sentencia definitiva emitida por un juez competente, previo proceso penal.

La Corte, en la resolución supra citada, resuelve que efectivamente se encuentra ante una situación en la cual se impuso una clara restricción a los derechos políticos contemplados en el párrafo primero del artículo 23 de la Convención. Que dicha limitación no cumple con los requisitos que se establecen en el párrafo segundo del citado artículo, ya que el órgano que impuso dichas sanciones no era un “juez competente”, no hubo “condena” y las sanciones no se aplicaron como resultado de un “proceso penal”, por lo que no se respetaron las garantías judiciales consagradas en el artículo 8 de la Convención Americana<sup>29</sup>.

Al respecto la Corte señala:

*“El ejercicio efectivo de los derechos políticos constituye un fin en sí mismo y, a la vez, un medio fundamental que las sociedades democráticas tienen para garantizar los demás derechos humanos previstos en la Convención y que sus*

---

<sup>29</sup> Artículo 8. Garantías Judiciales

1. Toda persona tiene derecho a ser oída, con las debidas garantías y dentro de un plazo razonable, por un juez o tribunal competente, independiente e imparcial, establecido con anterioridad por la ley, en la sustanciación de cualquier acusación penal formulada contra ella, o para la determinación de sus derechos y obligaciones de orden civil, laboral, fiscal o de cualquier otro carácter.
2. Toda persona inculpada de delito tiene derecho a que se presuma su inocencia mientras no se establezca legalmente su culpabilidad. Durante el proceso, toda persona tiene derecho, en plena igualdad, a las siguientes garantías mínimas:
  - a) derecho del inculpado de ser asistido gratuitamente por el traductor o intérprete, si no comprende o no habla el idioma del juzgado o tribunal;
  - b) comunicación previa y detallada al inculpado de la acusación formulada;
  - c) concesión al inculpado del tiempo y de los medios adecuados para la preparación de su defensa;
  - d) derecho del inculpado de defenderse personalmente o de ser asistido por un defensor de su elección y de comunicarse libre y privadamente con su defensor;
  - e) derecho irrenunciable de ser asistido por un defensor proporcionado por el Estado, remunerado o no según la legislación interna, si el inculpado no se defendiere por sí mismo ni nombrare defensor dentro del plazo establecido por la ley;
  - f) derecho de la defensa de interrogar a los testigos presentes en el tribunal y de obtener la comparecencia, como testigos o peritos, de otras personas que puedan arrojar luz sobre los hechos;
  - g) derecho a no ser obligado a declarar contra sí mismo ni a declararse culpable, y
  - h) derecho de recurrir del fallo ante juez o tribunal superior.
3. La confesión del inculpado solamente es válida si es hecha sin coacción de ninguna naturaleza.
4. El inculpado absuelto por una sentencia firme no podrá ser sometido a nuevo juicio por los mismos hechos.
5. El proceso penal debe ser público, salvo en lo que sea necesario para preservar los intereses de la justicia.

*titulares, es decir, los ciudadanos, no solo deben gozar de derechos, sino también de “oportunidades”. Este último término implica la obligación de garantizar con medidas positivas que toda persona que formalmente sea titular de derechos políticos tenga la oportunidad real para ejercerlos. En el presente caso, si bien el señor López Mendoza ha podido ejercer otros derechos políticos está plenamente probado que se la ha privado del sufragio pasivo, es decir del derecho a ser elegido<sup>30</sup>.*

En virtud de lo que antecede, la Corte determinó que el Estado de Venezuela violó los artículos 23.1 y 23.2 en relación con el artículo 1.1 de la Convención Americana<sup>31</sup>, en perjuicio del señor Leopoldo López Mendoza y se le ordena asegurar que las sanciones de inhabilitación no constituyan impedimento para la postulación del señor López Mendoza en el evento que desee inscribirse como candidato en procesos electorales y que se dejen sin efecto las resoluciones administrativas por medio de las cuales se le impuso la sanción.

Con base en lo expuesto, se puede concluir que el primer límite al ejercicio de la potestad sancionadora de la Administración lo constituyen los derechos políticos establecidos en el artículo 23 de la Convención Americana de Derechos Humanos, debido a que en ese artículo se establece como requisito para limitar o restringir tales derechos: la condena emitida por juez competente en el marco de un proceso penal. Lo que proscribire la sanción administrativa como medio idóneo para realizar esta función.

---

<sup>30</sup> Ver resolución de la Corte Interamericana de Derechos Humanos del 1 de septiembre de 2011.

<sup>31</sup> Artículo 1. Obligación de Respetar los Derechos

1. Los Estados Partes en esta Convención se comprometen a respetar los derechos y libertades reconocidos en ella y a garantizar su libre y pleno ejercicio a toda persona que esté sujeta a su jurisdicción, sin discriminación alguna por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opiniones políticas o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social.

## B - Segundo límite: El Derecho Interno

Conforme se expuso en el apartado II, en Costa Rica la concepción de derechos políticos se encuentra inmersa dentro de la definición macro de ciudadanía, es decir, con la condición de ciudadano se adquiere la potestad de ejercicio de toda la gama de derechos políticos. El ejercicio de estos derechos solo se suspende por interdicción legalmente declarada o por sentencia que imponga la pena de suspensión.

En nuestro país existe un precedente similar al caso López Mendoza contra Venezuela, se trata del caso del señor Mauricio Alvarado Delgadillo, alcalde municipal de Golfito (alcalde electo en el período 2002-2006), quien en el año 2006 fue a criterio de la Contraloría merecedor de las sanciones de despido sin responsabilidad patronal y prohibición de reingreso a un cargo de la Hacienda Pública, por un plazo de cuatro años.

En este caso, el Órgano Contralor legitimó su actuación en los artículos 72<sup>32</sup> y 73<sup>33</sup> de su Ley Orgánica los cuales lo habilitan respectivamente para: 1)

---

<sup>32</sup> Artículo 72.- *Prohibición de ingreso o de reingreso del infractor*

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

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

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

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

Al aplicar la prohibición anterior, la Contraloría fijará su duración dentro de los límites indicados y computará, en favor del afectado, el tiempo durante el cual haya permanecido fuera de la Hacienda Pública, después de su último cargo en ella.

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

<sup>33</sup> Artículo 73.- *Cancelación de Credencial.*

Será causa para la cancelación de la respectiva credencial, la comisión de una falta grave por parte de un regidor o síndico, propietario o suplente, contra las normas del ordenamiento de fiscalización y control de la Hacienda Pública contemplado en esta Ley, y contra cualesquiera otras normas relativas a los fondos públicos; o al incurrir en alguno de los actos previstos en la Ley contra la corrupción y el enriquecimiento ilícito en la función pública, como generadoras de responsabilidad administrativa. Esto se aplicará cuando el infractor haya actuado en el ejercicio de su cargo o con motivo de él.

Cuando la falta grave sea cometida en virtud de un acuerdo del concejo municipal, los regidores que, con su voto afirmativo, hayan aprobado dicho acuerdo, incurrirán en la misma causal de cancelación de sus credenciales.

Asimismo, será causal de cancelación de la credencial de regidor o de síndico, propietario o suplente, la condena penal firme por delitos contra la propiedad, contra la buena fe en los negocios y contra los deberes de la función pública, así

impedir el reingreso a un cargo de la Hacienda Pública a ex funcionarios que hayan cometido un delito o falta grave contra las normas que integran el sistema de fiscalización, la propiedad o la buena fe de los negocios; y 2) cancelar las credenciales a los funcionarios de elección popular que violen la Ley Orgánica o cualquier otra norma relativa a fondos públicos.

Con base en este fundamento legal, la Contraloría recomienda al TSE la imposición de las antedichas sanciones, por lo que en resolución 1302-M-2006 de las 14: 55 horas del 6 de abril de 2006, el TSE procede con la cancelación de credenciales.

No obstante, el partido político al cual pertenece el señor Alvarado Delgadillo postula su nombre como candidato a alcalde para el siguiente período electoral (2006-2010)<sup>34</sup>. El TSE en ese momento se aparta de la recomendación que le realiza la Contraloría, e inscribe su candidatura.

El TSE se separa del criterio de la Contraloría valorando que la prohibición que establece el artículo 72 de la citada ley no resulta aplicable respecto de la postulación y el eventual ejercicio de cargos de elección popular. Para el Tribunal Electoral la norma en cuestión debe de interpretarse acorde con el bloque de legalidad y la Constitución, entendiendo que frente a varias interpretaciones posibles de un precepto, se debe preferir aquella que salve de un potencial roce constitucional. Al respecto indica:

*“Dada la rigidez de tales cánones constitucionales, junto al imperativo que acompaña una interpretación del bloque de legalidad “conforme a la Constitución”, los alcances de la prohibición que prevé el artículo 72 de Ley Orgánica de la Contraloría General de la República no pueden extenderse a*

---

como por los previstos en la Ley contra la corrupción y el enriquecimiento ilícito en la función pública. La autoridad judicial competente efectuará, de oficio, la comunicación respectiva al Tribunal Supremo de Elecciones.

<sup>34</sup> Esta situación es imposible el día de hoy gracias a la resolución del TSE n.° 6673-M-2011 de las 9:30 horas del 1 de noviembre de 2011 la cual señala “La continuidad en el desempeño del mismo puesto obliga a entender que también se prorroga la responsabilidad del agente público por las conductas desplegadas anteriormente; de no ser así, estarían reconociéndose espacios de impunidad favorables a todas aquellas infracciones o quebrantamientos que se presenten en un período específico y del previo a un inicio del otro”.

*aquellos supuestos donde prima un derecho fundamental de participación política, resguardado por el numeral 98 constitucional, pero que cobijado bajo el manto de la ciudadanía, solo podría suspenderse por interdicción judicialmente declarada o por sentencia que imponga la pena de suspensión del ejercicio de derechos políticos. Siendo el numeral 72 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República una sanción administrativa dictada por un órgano que no es de naturaleza jurisdiccional, una interpretación conforme al Derecho de la Constitución ordena entender que la aplicación de tal disposición no alcanza a la posible postulación a un cargo de elección popular ni al eventual ejercicio del mismo, cuando se trate de hechos acaecidos con anterioridad”<sup>35</sup>.*

Para el TSE, la Constitución es clara cuando establece que la restricción de los derechos políticos en Costa Rica se debe realizar por medio de una sentencia que imponga la pena de suspensión del ejercicio de estos derechos. Y estima que tratándose de cargos de elección popular, prevalece el derecho fundamental de participación política, por lo que no cabe imponer una sanción por un medio distinto.

El criterio anterior no solo contrasta con lo señalado por la Contraloría, sino también, con un pronunciamiento previo de la Sala Constitucional el cual justificaba dicha limitación en “*el poder que tiene el Estado de sancionar las faltas en que incurran sus empleados en la función pública*”<sup>36</sup>. En el referido voto, la Sala determinó que el ejercicio de los derechos fundamentales no es ilimitado, y que el legislador puede introducir limitaciones a estos derechos, por lo que la norma podría restringir el acceso a cargos de elección popular sin devenir en una contradicción a la Constitución.

A pesar de sostener una posición contraria a la del TSE, la Sala Constitucional reconoce la competencia exclusiva del Tribunal Electoral en este tema, por ser el órgano encargado a nivel constitucional de interpretar en forma

<sup>35</sup> Ver resolución del TSE n.° 3869-E-2006 de las 13:45 horas del 15 de diciembre de 2006.

<sup>36</sup> Ver resolución de la Sala Constitucional n.° 8493-2006 de las 14:43 horas del 14 de junio de 2006.



exclusiva y obligatoria las disposiciones constitucionales y legales referentes a la materia electoral, según lo establecen los artículos 95 inciso 1)<sup>37</sup>, 102 inciso 3)<sup>38</sup>, y 103<sup>39</sup> de la Constitución Política, por lo que en resolución número 8920-2009, arguye:

“A todo esto cabe concluir que es entonces el Tribunal Supremo de Elecciones, al que se le atribuye la competencia de discernir sobre el asunto eminentemente electoral para interpretar el artículo 72 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República, inaplicando la prohibición allí prevista respecto de la postulación y el eventual ejercicio posterior de cargos de elección popular”<sup>40</sup>.

Por tal motivo, no cabe la menor duda de que ante las disposiciones constitucionales existentes, y la interpretación que de estas realiza el TSE, no existe la posibilidad de que se limite el ejercicio de derechos políticos por conducto de una sanción administrativa, ya que la forma establecida para hacerlo sería por medio de una sentencia de naturaleza penal y tras el desarrollo de un debido proceso judicial.

Por ende, el segundo límite a la potestad sancionadora de la administración lo constituye el concepto de ciudadanía y concomitantemente los derechos políticos subsumidos en ella los cuales están regulados en el artículo 90 de la Constitución Política.

#### IV. CONCLUSIONES

La potestad sancionadora de la Administración se ve limitada cuando pretende restringir derechos de índole política. Los distintos tratados internacionales suscritos por Costa Rica en materia de derechos humanos y la

<sup>37</sup> Principio de Autonomía Electoral.

<sup>38</sup> Reconoce la función del TSE de interpretar en forma exclusiva y obligatoria las disposiciones legales y constitucionales referentes a la materia electoral.

<sup>39</sup> Establece que las resoluciones del TSE no tienen recurso, salvo la acción por prevaricato.

<sup>40</sup> Ver Resolución n.° 8920-2009 de la Sala Constitucional de las 14:54 horas del 27 de mayo de 2009. Está resolución que se emite en razón de conflicto de competencias planteado por la Contraloría General de la República ante la Sala Constitucional el día 2 de noviembre de 2007.

Constitución Política constituyen el muro que delimita el camino por el que ha de discurrir la Administración en este tema.

Los derechos políticos constituyen la piedra angular del Estado Social, son la simiente en la que se fundamenta todo el entramado estatal, por ende, surge como imperiosa necesidad su minuciosa tutela, así lo entendió la Sala Constitucional cuando mencionó:

“(...) el sufragio como función cívica se concreta mediante el sufragio activo en el derecho de elegir o el sufragio pasivo en el derecho a ser electo. Es por ello que el sufragio tiene relación directa con el principio de democracia participativa derivados de los artículos 1 y 9 de la Constitución Política y por lo tanto cualquier limitación al sufragio a través de disposiciones legales debe analizarse restrictivamente. Mediante el sufragio, los ciudadanos coadyuvan en la conformación de un Estado democrático y se manifiesta el contenido de la voluntad popular”<sup>41</sup>.

La necesidad de una interpretación restrictiva de las limitaciones a los derechos políticos que establece la Constitución Política en el artículo 91 ha sido tema de discusión desde el proceso mismo de su redacción, lo evidencian las actas de la Asamblea Nacional Constituyente de 1949, que al respecto indican:

“Los Representantes ORTIZ, BAUDRIT SOLERA y FOURNIER manifestaron que era absolutamente necesario que la Constitución dijera en qué casos se suspende la ciudadanía, para evitar los abusos del Poder Público, como ha ocurrido en ocasiones anteriores. Si se establece tan solo que la ciudadanía se suspende por las causas que determine la ley, en la forma señalada por el artículo 10 de la Carta del 71, los abusos podrán presentarse de nuevo en el futuro”<sup>42</sup>.

Es evidente que los redactores de la Constitución del 49 procuraron ser más garantistas, determinando que el único medio para coartar el ejercicio de

<sup>41</sup> Ver resolución de la Sala Constitucional n.° 8867-2002 de las 14:45 horas del 11 de septiembre de 2002.

<sup>42</sup> Acta # 92 de la Asamblea Nacional Constituyente de 1949.

derechos políticos sería por vía de una sentencia judicial que declarara al individuo en estado de interdicción o que lo sancionara con pena de suspensión de estos derechos. En el segundo caso, necesariamente se tendría que dar por medio de una sentencia penal la cual se sostiene en una estructura institucional y procedimental que brinda la mayor seguridad e imparcialidad, así como las mejores y más extensas condiciones de debate, defensa, análisis y valoración de la prueba.

Es uniforme la interpretación que asumen la Corte, el TSE y los Asambleístas de la Nacional Constituyente, no quedando el mínimo margen de duda con respecto al límite impuesto a la potestad de sancionar que ostenta la Administración, cuando se trata de imponer restricciones a derechos de carácter político.

## LITERATURA CONSULTADA

### Libros

Bermejo, J. (2005). *Derecho Administrativo. Parte especial*. Navarra, España: Editorial Aranzadi, S.A.

Carretero, A y Carretero, A. (1995). *Derecho administrativo sancionador*. Madrid, España: Editoriales de derecho reunidas.

*Constitución Política de Costa Rica*. (1949). Vigésimo tercera Edición. San José: Editorial Investigaciones Jurídicas S.A.

Costa Rica. Poder Judicial. (2009). *Constitución y Justicia Constitucional*. San José: Colegio de Abogados y otros.

Cuadra, R. (2010). *La sanción administrativa*. San José, Costa Rica: Editorial Isolma, S.A.

Domínguez, A. (1997). *Constitución y Derecho Sancionador Administrativo*. Madrid, España: Marcial Pons Ediciones Jurídicas Sociales, S.A.

Garberí, J. (1996). *El procedimiento administrativo sancionador*. Valencia, España: Editorial Tirant lo Blanch.

Hernández, R. (2004). *Derecho Electoral Costarricense*. San José, Costa Rica: Editorial Juricentro S.A.

Montesquieu, C. (1964). *El espíritu de las leyes*. Puerto Rico: Editorial Universitaria Universidad de Puerto Rico Rio Piedras.

Montoro, M. (1965). *La Infracción Administrativa. Características, manifestaciones, y sanción*. Barcelona, España: Ediciones Nauta, S.A.

Molina, J y Pérez, C. (sin fecha) *Participación política y derechos humanos*. [s.l. : s.n.].

Sobrado, L. *Código Electoral*. (2009). San José, Costa Rica: Editorial Investigaciones Jurídicas S.A.

#### **Trabajos finales de graduación**

Camacho, M y Gómez, F. (2004). *La potestad sancionadora de la Contraloría General de la República*. Tesis para optar al título de Licenciado en Derecho, Universidad de Costa Rica.

Jiménez, R y Bolaños, F. (1987). *Los derechos político electorales en la doctrina y en la jurisprudencia nacional*. Tesis para optar al título de Licenciado en Derecho, Universidad de Costa Rica.

#### **Revistas**

Chacón, A. (2006) "La facultad sancionadora de la administración dentro del régimen de empleo público". En: *Revista de Servicio Civil*, 1 (19): 138-146, julio.

Comisión Interamericana de Derechos Humanos. (1991) "Derechos Humanos, derechos políticos y democracia representativa en el sistema interamericano". En: *Boletín Electoral Latinoamericano*, 1 (V):105-126, enero-junio.

#### **Sitios web**

Costa Rica. Contraloría General de la República. Página oficial [http://cgrw01.cgr.go.cr/portal/page?\\_pageid=434,1804769&\\_dad=portal&\\_schema=PORTAL](http://cgrw01.cgr.go.cr/portal/page?_pageid=434,1804769&_dad=portal&_schema=PORTAL) 16 de noviembre de 2011.

Espinoza, K y Ramírez, E. "Fundamentos históricos y filosóficos de la potestad sancionadora de la Administración Pública" <http://www.eumed.net/rev/cccs/04/evrb.htm> 8 de noviembre de 2011.

Vargas, K. "Principios del procedimiento administrativo sancionador" <http://www.binasss.sa.cr/revistas/rjss/juridica14/art4.pdf> 8 de noviembre de 2011.

## **Jurisprudencia**

Corte Interamericana de Derecho Humanos. Sentencia del 1 de septiembre de 2011.

Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia. Sentencia número 1239-94 del 04 de marzo de 1994.

Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia. Sentencia número 5594-94 del 27 de septiembre de 1994.

Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia. Sentencia número 6326-2000 del 19 de julio de 2000.

Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia. Sentencia número 8193-2000 del 13 de septiembre de 2000.

Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia. Sentencia número 8867-2002 del 11 de septiembre de 2002.

Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia. Sentencia número 8493-2006 del 14 de junio del 2006.

Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia. Sentencia número 8920-2009 del 27 de mayo de 2009.

Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia de Venezuela. Expediente número 11-1130 Sentencia del 17 de octubre de 2011.

Tribunal Supremo de Elecciones. Sentencia número 3384-E-2006 del 24 de octubre de 2006.

Tribunal Supremo de Elecciones. Sentencia número 3869-E-2006 del 15 de diciembre de 2006.

Tribunal Supremo de Elecciones. Sentencia número 872-E-2007 del 20 de abril de 2007.

Tribunal Supremo de Elecciones. Sentencia número 370-E1-2008 del 05 de febrero de 2008.

Tribunal Supremo de Elecciones. Sentencia número 6673-M-2011 del 01 de noviembre de 2011.