

OEA/Ser.L/V/II
Doc. 229
9 septiembre 2021
Original: español

INFORME No. 221/21
PETICIÓN 254-13
INFORME DE INADMISIBILIDAD

JOYCE ZURCHER BLEN
COSTA RICA

Aprobado electrónicamente por la Comisión el 9 de septiembre de 2021.

Citar como: CIDH, Informe No. 221/21. Petición 254-13. Inadmisibilidad. Joyce Zurcher Blen. Costa Rica. 9 de septiembre de 2021.

I. DATOS DE LA PETICIÓN

Parte peticionaria	Joyce Zurcher Blen
Presunta víctima	Joyce Zurcher Blen
Estado denunciado	Costa Rica
Derechos invocados	Artículos 8.2 (garantías judiciales) y 23 (derechos políticos) de la Convención Americana sobre Derechos Humanos ¹

II. TRÁMITE ANTE LA CIDH²

Recepción de la petición	15 de febrero de 2013
Información adicional recibida durante la etapa de estudio	18 de julio de 2017
Notificación de la petición	19 de octubre de 2017
Primera respuesta del Estado	7 de febrero de 2018
Observaciones adicionales de la parte peticionaria	21 de mayo, 5 de junio y 16 de octubre de 2018; 9 y 11 de octubre de 2019; 2 de diciembre de 2020; 5 de febrero y 1 de marzo de 2021
Observaciones adicionales del Estado	17 de enero, 24 de febrero y 19 de mayo de 2021

III. COMPETENCIA

<i>Ratione personae</i>	Sí
<i>Ratione loci</i>	Sí
<i>Ratione temporis</i>	Sí
<i>Ratione materiae</i>	Sí, Convención Americana (depósito de instrumento de ratificación realizado el 8 de abril de 1970)

IV. DUPLICACIÓN DE PROCEDIMIENTOS Y COSA JUZGADA INTERNACIONAL, CARACTERIZACIÓN, AGOTAMIENTO DE LOS RECURSOS INTERNOS Y PLAZO DE PRESENTACIÓN

Duplicación y cosa juzgada internacional	No
Derechos admitidos	Ninguno
Agotamiento de recursos o procedencia de una excepción	No, en los términos de la sección VI
Presentación dentro de plazo	No, en los términos de la sección VI

V. RESUMEN DE LOS HECHOS ALEGADOS

1. La señora Zurcher Blen denuncia que las autoridades cancelaron de manera arbitraria su credencial como alcaldesa y prohibieron que acceda a cargos públicos por presuntos hechos irregulares durante su gestión municipal, sin que exista una condena penal firme en su contra.

2. Narra que fue electa como alcaldesa de la ciudad de Alajuela para el periodo 2007-2011; y que en 2009, mientras ejercía el cargo, la Contraloría General de la República (en adelante "la CGR"), inició un procedimiento administrativo de hacienda pública en su contra, el cual le fue notificado mediante auto inicial de 15 de marzo de 2010.

¹ En adelante "la Convención Americana" o "la Convención".

² Las observaciones de cada parte fueron debidamente trasladadas a la parte contraria.

3. Frente a esta situación, el 16 de marzo de 2010 interpuso ante la CGR un recurso de revocatoria con apelación en subsidio y concomitante, en el cual solicitó la nulidad absoluta de lo obrado. No obstante, el 25 de marzo de 2010, dicho organismo rechazó el recurso de revocatoria, al considerar que existían indicios de movimientos improcedentes de personal y contrataciones irregulares; así como una falta al régimen de incompatibilidades, señalando que había ejercido un cargo en la junta directiva de una empresa que contrató con entidades públicas. Asimismo, el 8 de abril de 2010, el despacho de la CGR rechazó el recurso de apelación en subsidio, al considerar que los argumentos presentados debían ser analizados al examinar la cuestión de fondo en el procedimiento administrativo de la Hacienda Pública.

4. El 21 de julio de 2010 la CGR, mediante acto final N°PA-063-2010, declaró a la peticionaria responsable administrativamente y recomendó al Tribunal Supremo de Elecciones (en adelante el "TSE") la cancelación de su credencial como alcaldesa e inhabilitación para ostentar cargos públicos por dos años. El 30 de julio de 2010 la peticionaria apeló esta decisión ante la propia CGR, que el 17 de agosto de 2010 desestimó la acción, argumentando que al momento de su presentación el recurso no estaba adecuadamente fundamentado. Ante ello, el 23 de agosto de 2010, interpuso un recurso de revocatoria y de nulidad, pero el 30 de agosto de 2010, la CGR, mediante resolución N°DC-151-2010, rechazó tales acciones, reiterando que el recurso de apelación debió motivarse al momento de plantearse la apelación y dentro del plazo fijado.

5. Como consecuencia de estas resoluciones, el 13 de septiembre de 2010 el TSE, mediante resolución N°6061-M-2010, canceló la credencial de la peticionaria como alcaldesa. A juicio de la peticionaria, sin que exista una sentencia penal condenatoria en su contra, violando su derecho al debido proceso y a la presunción de inocencia. Aduce que el 22 de septiembre de 2010 interpuso recurso de revocatoria y de nulidad contra la referida decisión, pero el 29 de octubre de 2010, el TSE, mediante resolución N°6578-M-2010, los rechazó, argumentando que no cabía recurso contra las resoluciones en materia electoral, en virtud del artículo 103 de la Constitución Política³.

6. El 30 de enero de 2012 la peticionaria interpuso recursos extraordinarios de reconsideración y revisión ante el TSE, alegando que, conforme a la sentencia del caso *Leopoldo López Mendoza vs. Venezuela* y el artículo 23.2 de la Convención Americana, "los derechos políticos sólo se pueden perder por condena por un juez competente en proceso penal". Sin embargo, el 1 de noviembre de 2012 el TSE, mediante resolución N° 7799-M-212, rechazó de plano tales recursos, argumentando que en asuntos electorales no existe la posibilidad de apelación y que la CGR era el órgano encargado del proceso administrativo de fondo, por lo que debía acatar sus decisiones. Además, en relación con el recurso de reconsideración, el TSE indicó, que lo que resuelve la jurisdicción electoral tiene calidad de cosa juzgada. En consecuencia, tomando en consideración que el fallo cuestionado se originó cuando aún no se había reconocido jurisprudencialmente la posibilidad de recurrir los fallos del TSE, no era posible cuestionar la decisión decidida en contra de la peticionaria.

7. Asimismo, el TSE rechazó de plano el recurso de revisión, argumentando que no cumplía ninguna de las causales reguladas en el artículo 619 del Código Procesal Civil para que proceda tal acción⁴. Adicionalmente, dicho organismo argumentó que del análisis de la documentación en el expediente no se

³ Constitución Política de Costa Rica. "Artículo 103.- Las resoluciones del Tribunal Supremo de Elecciones no tienen recurso, salvo la acción de prevaricato".

⁴ Código Procesal Civil. "Artículo 619.- Procedencia y causales. El recurso de revisión procederá solamente contra una sentencia firme con autoridad y eficacia de cosa juzgada material, en los siguientes casos: 1) Si la parte que la pide demostrare que por impedírsele fuerza mayor, o por obra de la contraria, no recusó al juez o no pudo presentar algún documento u otra clase de prueba, o comparecer al acto en que se evacuó alguna de la; de modo que en uno y otro caso haya habido indefensión y no haya sido posible en el curso del proceso pedir rectificación del vicio. 2) Si la sentencia hubiere recaído en virtud de documentos que al tiempo de dictarse ignoraba el interesado haber sido declarados falsos, o cuya falsedad hubiere sido declarada después de la sentencia. 3) Si habiéndose dictado en virtud de prueba testimonial, los testigos hubieren sido condenados por falso testimonio, dado en las declaraciones que sirvieron de fundamento a la sentencia. 4) Si habiéndose dictado en virtud de dictámenes de peritos, éstos hubieran sido condenados penalmente por falso testimonio al producir dicha prueba. 5) Si la sentencia se hubiere ganado en virtud de cohecho, violencia u otra maquinación fraudulenta, lo cual hubiere sido declarado en sentencia penal. 6) En los procesos que carezcan del recurso de casación, haberse dictado la sentencia sin haber sido emplazado el recurrente, o sin haber sido notificado del emplazamiento, siempre que el vicio no se hubiera convalidado. 7) Haber existido indebida representación durante todo el proceso. 8) Ser la sentencia contradictoria con otra anterior que produzca cosa juzgada, cuando el recurrente no hubiere podido alegar esa excepción por haber sido ausente en el segundo proceso, y por habersele nombrado curador procesal, ignorándose además la existencia de la primera sentencia. No habrá lugar a la revisión si la excepción se hubiere opuesto oportunamente y hubiere sido denegada."

acreditó la existencia de ningún error que obligue hacer una rectificación y tampoco apreció equivocación sobre la calificación jurídica que involucren errores de derecho

8. El 19 de diciembre de 2012 presentó acción de amparo contra la CGR y el TSE. No obstante, el 18 de enero de 2013 la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia declaró inadmisibile el recurso por falta de competencia, al considerar que no tenía como función controlar la legalidad de las actuaciones o resoluciones de la administración, y refirió el caso a la jurisdicción contencioso-administrativa.

9. Posteriormente, el 29 de agosto de 2013 la peticionaria planteó un proceso de conocimiento ante el Tribunal Procesal Contencioso Administrativo y Civil de Hacienda contra la CGR y el Estado, por la violación a la presunción de inocencia, derecho de sufragio pasivo, acceso y permanencia en cargos públicos, en el cual solicitó la nulidad de la resolución de la CGR PA-63-2010 y las resoluciones del TSE 6061-M-2020, 6578-M-2020 y 7799-M-2012, Si bien el 20 de enero de 2014 el citado Tribunal declaró su incompetencia, posteriormente, el 19 de junio de 2014, la Corte Suprema de Justicia determinó que *“el conocimiento de todas las pretensiones del proceso le correspondía al Tribunal Procesal Contencioso Administrativo y Civil de Hacienda.”* No obstante, el 15 de julio de 2016 dicho Tribunal Procesal Contencioso Administrativo y Civil de Hacienda, mediante sentencia N°66-2016, declaró improcedente el reclamo, al considerar que había caducado su derecho para presentar tal acción, debido a la interposición tardía de la demanda.

10. La peticionaria explica que paralelamente, el 31 de mayo de 2012, la CGR presentó querrela en su contra ante el Ministerio Publico por los mismos hechos que provocaron la cancelación de sus credenciales ante el TSE. A pesar de ello y ante la apelación de la CGR, resalta que el 9 de julio de 2014, el Juzgado Penal del II Circuito Judicial ordenó el sobreseimiento definitivo a su favor; pues no encontró culpa ni dolo en sus actuaciones como alcaldesa. A juicio de la peticionaria, la CGR presentó esa demanda por el error que incurrió al cancelar sus credenciales sin un juicio penal; pues sus derechos fueron violados al privarla de trabajo en cargos públicos, además del desprestigio que sufrió su honor en el ámbito político y social.

11. En atención a las consideraciones precedentes, alega que las resoluciones de la CGR y del TSE violaron el artículo 23.3 de la Convención, ya que el órgano que le canceló sus credenciales como alcaldesa y prohibió su acceso a cargos públicos no era un “juez competente”, y que tampoco hubo una “condena”, pues tales sanciones no se aplicaron como resultado de un proceso penal. En esa línea, aduce que la resolución de la CGR no había adquirido firmeza, pues existían recursos pendientes ante dicho órgano y en sede constitucional. Asimismo, denuncia que el TSE le negó el derecho a recurrir, sin considerar su propia jurisprudencia.

12. Respecto al agotamiento de los recursos internos, explica que, en virtud del artículo 103 de la Constitución Política, las resoluciones del TSE revisten carácter de cosa juzgada material y, debido a ello, no pueden ser revisadas por los tribunales jurisdiccionales; por lo que, con los recursos de reconsideración y de revisión, resueltos por el TSE, agotó la jurisdicción interna. Alega que no presentó recurso de casación ante la resolución del Tribunal Procesal Contencioso Administrativo y Civil de Hacienda de 15 de julio de 2016, porque en el hipotético caso de que la Corte Suprema hubiese casado la decisión, *“tal resolución habría sido jurídicamente ineficaz pues las sentencias de los tribunales ordinarios no tienen la virtud de anular o dejar sin efecto lo resuelto por el TSE en material electoral”*. En consecuencia, era imposible revertir la resolución 6061-M-2010 del TSE, toda vez que adquirió autoridad de cosa juzgada material y, según el artículo 42 de la Constitución Política, se prohíbe reabrir causas penales fenecidas y juicios fallados con autoridad de cosa juzgada, salvo cuando proceda el recurso de revisión.

13. Finalmente, alega que la CGR actuó de forma arbitraria en perjuicio al debido proceso, presunción de inocencia y a las garantías judiciales, al impedirle fundamentar el recurso de apelación. A juicio de la peticionaria, la sustentación del recurso de apelación es inherente a su existencia, la cual debe hacerse dentro de un plazo razonable, pues de lo contrario, no se dispondría de suficiente tiempo para impugnar. Indica que su apelación ante dicho tribunal fue considerada extemporánea, por lo que se le impuso costas y el embargo de sus bienes. Asimismo –y sin aportar más información–, la peticionaria indica que en el 2018 presentó un nuevo recurso de apelación ante el Tribunal Contencioso Administrativo; sin embargo, este declaró improcedente la acción por extemporánea. La peticionaria aduce que este Tribunal ignoró que en el 2018 la

Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia cambió su criterio y que, desde dicha fecha, existe la posibilidad de apelar las decisiones de la CGR en vía contenciosa-administrativa.

14. El Estado, por su parte, replica que la petición es inadmisibles, por indebido agotamiento de los recursos internos. Alega que la peticionaria inició un proceso ante la jurisdicción Contencioso-Administrativa con posterioridad a la presentación de su petición ante la CIDH, que y lo hizo de forma extemporánea. Resalta que el 15 de julio de 2016 el Tribunal Procesal Contencioso Administrativo y Civil de Hacienda concluyó que la citada acción fue interpuesta fuera del plazo que la ley otorgaba en el derecho interno.

15. Asimismo, que contra la citada decisión del Tribunal Contencioso Administrativo y Civil de Hacienda, la peticionaria no interpuso un recurso de casación, por lo que incluso a la fecha no ha agotado correctamente todas las vías jurisdiccionales internas. Señala que, contrario a lo alegado por la señora Zurcher Blen, el recurso de casación es idóneo y efectivo para enmendar yerros procesales o de fondo que pueden cometer los jueces al resolver un asunto sometido a su conocimiento. Aduce que aquella tuvo la oportunidad de presentar documentos probatorios en la etapa de casación, donde el órgano está facultado para conocer nuevos elementos o hechos, e incluso puede solicitar material probatorio.

16. En consecuencia, Costa Rica solicita que la petición sea declarada inadmisibles por incumplimiento del requisito de agotamiento de los recursos internos, establecido en el artículo 46.1.a) de la Convención Americana.

17. Adicionalmente, argumenta que en caso la CIDH considere que la peticionaria no tenía la obligación de agotar el proceso contencioso-administrativo, la petición fue presentada de forma extemporánea. Señala que el 13 de septiembre de 2010 el TSE adoptó la resolución N° 6061-M-2010 y canceló la credencial de la peticionaria como alcaldesa. Así, conforme a lo señalado por el propio TSE en la resolución N° 7799-M-2012, la citada decisión reviste carácter de cosa juzgada material, y como tal resulta irrecurrible. Por ende, alega que el plazo de presentación de seis meses contemplado en el artículo 46.1.b) de la Convención Americana debe ser contabilizado desde esta resolución; en consecuencia la petición no cumple con dicho requisito, toda vez que la petición fue presentada el 13 de febrero de 2013.

18. Finalmente, arguye que los hechos denunciados no caracterizan violaciones de derechos humanos que le sean atribuibles. Explica que a la CGR le compete instruir las investigaciones y los procedimientos administrativos por infracciones a las normas del sistema de control y fiscalización, según los artículos 183 y 184 de la Constitución Política; y que el TSE es una garantía adicional. Al respecto, resalta que este último órgano realizó una revisión de la legalidad de las actuaciones de la CGR, y verificó que las pruebas utilizadas en el procedimiento hayan sido valoradas de acuerdo con las reglas de la sana crítica racional.

19. Argumenta que la decisión de la Sala Constitucional de la Corte Suprema estuvo basada en el artículo 49 de la Constitución Política⁵ y detalla que la sentencia de 19 de junio de 2014 de dicho organismo declaró competente a la jurisdicción contencioso-administrativa para conocer las inconformidades de la peticionaria sobre el procedimiento seguido por la CGR. Sin embargo, tras analizar las pruebas aportadas, determinó que la demanda fue presentada extemporáneamente, lo que generó la caducidad de la acción.

20. En base a ello, alega que los derechos políticos de la peticionaria no fueron suspendidos por el TSE, pues la sanción de prohibición de ejercer cualquier cargo público dispuesto por la CGR se aclaró mediante la resolución 6061-M-21010 del TSE, la cual dispuso que *“no resulta aplicable respecto de la postulación y el eventual ejercicio posterior de cargos de elección popular”*. Asimismo, aduce que la destitución de la peticionaria no fue ordenada por una instancia administrativa sino, más bien, por una autoridad judicial con respeto al debido proceso. Por estas razones, Costa Rica solicita que la petición sea declarada inadmisibles

⁵ Constitución Política. Artículo 49.- Establécele la jurisdicción contencioso-administrativa como atribución del Poder Judicial, con el objeto de garantizar la legalidad de la función administrativa del Estado, de sus instituciones y de toda otra entidad de derecho público. La desviación de poder será motivo de impugnación de los actos administrativos. La ley protegerá, al menos, los derechos subjetivos y los intereses legítimos de los administrados.

con fundamento en el artículo 47(b) de la Convención, ya que considera que la pretensión de la peticionaria es que la Comisión actúe como un tribunal de alzada, en contradicción de su naturaleza complementaria.

VI. AGOTAMIENTO DE LOS RECURSOS INTERNOS Y PLAZO DE PRESENTACIÓN

21. La peticionaria sostiene que agotó la jurisdicción interna con la resolución del TSE del 1 de noviembre de 2012, la cual rechazó sus recursos extraordinarios de reconsideración y revisión. A su turno, el Estado sostiene que la peticionaria no agotó correctamente los recursos internos, pues no activó el proceso contencioso-administrativo dentro del plazo legal; y que tampoco interpuso el recurso de casación frente a la decisión del 15 de julio de 2016 del Tribunal Procesal Contencioso Administrativo y Civil de Hacienda, a pesar de que era una vía idónea y efectiva para canalizar sus pretensiones. Asimismo, de manera subsidiaria, alega que en caso la CIDH desestime tales alegatos, el plazo de presentación se debería contabilizar a partir de la resolución N° 6061-M-2010 del TSE, del 13 de septiembre de 2010 y, en consecuencia, declarar que la petición fue presentada de forma extemporánea.

22. Al respecto, la Comisión recuerda que, como regla general, la parte peticionaria debe agotar previamente los recursos domésticos de conformidad con la legislación procesal interna, por lo que no se puede considerar debidamente cumplido tal requisito si las demandas interpuestas fueron declaradas improcedentes con fundamentos procesales razonables y no arbitrarios.

23. En el presente caso, la CIDH constata que tanto el TSE, al resolver los recursos extraordinarios de reconsideración y revisión, y el Tribunal Contencioso Administrativo y Civil de Hacienda, en el proceso contencioso administrativo, declararon improcedentes las pretensiones de la peticionaria. En el primer caso, el TSE consideró que no se cumplían con las causales taxativas para resolver las cuestiones planteadas; mientras que, en el segundo proceso, el Tribunal Contencioso Administrativo y Civil de la Hacienda concluyó que la demanda había sido interpuesta de forma extemporánea. Al respecto, la parte peticionaria no ha aportado pruebas o argumentos que permitan deducir que tales decisiones hayan sido arbitrarias o irrazonables.

24. Asimismo, la peticionaria contaba con el recurso de casación frente a la decisión del Tribunal Procesal Contencioso Administrativo y Civil de Hacienda del 15 de julio de 2016, el cual optó por no utilizar.

25. En atención a estas consideraciones, la CIDH concluye que no puede dar por acreditado el requisito de admisibilidad previsto en el artículo 46.1.a) de la Convención Americana.

VII. DECISIÓN

1. Declarar inadmisibile la presente petición;
2. Notificar a las partes la presente decisión; y publicar esta decisión e incluirla en su Informe Anual a la Asamblea General de la Organización de los Estados Americanos.

Aprobado por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos a los 9 días del mes de septiembre de 2021. (Firmado): Antonia Urrejola, Presidenta; Julissa Mantilla Falcón, Primera Vicepresidenta; Esmeralda E. Arosemena Bernal de Troitiño, Joel Hernández y Stuardo Ralón Orellana, Miembros de la Comisión.