

Límites de competencia entre el TSE y la Sala Constitucional*

Bernal Arias Ramírez**

Nota del Consejo Editorial

Recepción: 3 de junio de 2011.

Resumen: Ponencia que en tres partes analiza las competencias del Tribunal Supremo de Elecciones y de la Sala Constitucional, y el posible roce que existe entre ambos. En la primera analiza las competencias del Tribunal Supremo de Elecciones, mientras que en la segunda se centra en las competencias de la Sala Constitucional en materia electoral y por último, el tercer apartado expone el peligro que a criterio del ponente representa la anulación de resoluciones del Tribunal Supremo de Elecciones por parte de la Jurisdicción Constitucional.

Palabras clave: Competencia / Control de constitucionalidad / Conflicto de competencias / Función Electoral / Amparo Electoral / Tribunal Supremo de Elecciones / Sala Constitucional.

Abstract: A three-part paper that analyzes the powers of the Supreme Electoral Tribunal and The Constitutional Court, and the possible friction that exists. The first part examines the powers of the Supreme Electoral Tribunal, while the second focuses on the powers of the Constitutional Court in electoral matters, and finally, the third section presents the danger that, according to the author, the annulment of decisions of the Supreme Electoral Tribunal by the Constitutional Court represents.

Key Works: Competence / Control of constitutionality / Conflict of competencies / Electoral function / Electoral injunction / Supreme Tribunal of Elections / Constitutional Court.

* Ponencia presentada en Lección inaugural de la Cátedra de Derecho Constitucional de la Facultad de Derecho de la Universidad de Costa Rica el 1 de abril de 2011, en el Auditorio del Tribunal Supremo de Elecciones.

** El autor es Doctor en Derecho de la Universidad Complutense de Madrid, Especialista en Derecho Constitucional y Ciencia Política por el Centro de Estudios Políticos y Constitucionales de Madrid. Abogado y Politólogo, ambos de formación. Es además profesor del Posgrado Centroamericano de Ciencias Políticas de la Universidad de Costa Rica, y de Derecho Constitucional de la Universidad Católica de Costa Rica. Actualmente funge como asesor parlamentario de la Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica.



N. ° 12, Segundo Semestre 2011

ISSN: 1659-2069

Buenas tardes, mi saludo cordial al

Dr. Luis Antonio Sobrado, Presidente del Tribunal Supremo de Elecciones;

Dr. Luis Paulino Mora, Presidente de la Corte Suprema de Justicia;

Dr. Marvin Carvajal, Director de la Escuela Judicial y moderador el día de hoy.

Especial saludo también a las y los Magistrados presentes, funcionarios electorales, docentes y a todas y todos los amigos estudiantes.

Quiero agradecer a la Cátedra de Derecho Constitucional de la UCR y al Instituto de Estudios de Formación en Democracia (IFED) por la invitación cursada, para desarrollar un tema importante en el contexto actual *"Límites de competencia entre el TSE y la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia"*.

Mi análisis se basa en un artículo que está disponible en la Revista Electoral digital que aparece en el portal de Internet de este Organismo Electoral, trabajo realizado por invitación del Programa Estado de la Nación, complementado con apuntes adicionales que he hecho en los últimos días.

Mi exposición se divide en tres partes, 1. Las competencias del Tribunal Supremo de Elecciones, 2. Las competencias de la Sala Constitucional en materia electoral, si las hay, y 3. El peligro que representa la anulación de Resoluciones del TSE por parte de la Jurisdicción Constitucional.

I. Competencias del Tribunal Supremo de Elecciones

Paso de seguido a las **competencias del TSE. Antes nos hacemos una pregunta: ¿Es el Tribunal Supremo de Elecciones un**

Tribunal de Justicia?

En el Acta 76 de la Asamblea Nacional Constituyente de 1949, a raíz de una discusión sobre si el Tribunal tenía competencias de jurisdicción electoral, el Diputado Baudrit Solera, indica, con claridad, que se trata de un "Tribunal de Justicia", expresando que en caso de no serlo no tendría razón de existir.

Valga indicar, que hasta hace pocos años, el TSE no se inclinaba a su rol de jurisdicción y se concentraba en el manejo del Registro Civil, la confección de los padrones (ahora Registro Electoral) y la organización, fiscalización y declaración de ganadores en los procesos electorarios para elegir autoridades.

Precisamente, esa etapa mimética o limitada permitió a la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia admitir una y otra vez asuntos vinculados con los partidos políticos y con las garantías de los ciudadanos en los procesos electorarios, e incluso, admitir asuntos respecto del derecho al sufragio.

Esa amplia ventaja de la jurisdicción constitucional se torna discutible entre la elección de 1998 y el año 2000, no solo por los cambios en la integración del Tribunal, sino también por en una mayor complejidad normativa debido a modificaciones subsiguientes en la Carta Política y en las leyes.

Por ejemplo, se paso de organizar elecciones para elegir autoridades a organizar referendos, de impedir la recepción de amparos a facultar esa posibilidad, primero por la vía de la jurisprudencia del Tribunal Electoral, y después por conferirle el legislador esa facultad con la reforma del Código

Electoral del año 2009.

Ciertamente, el artículo 219 del Código Electoral no deja duda acerca de los atributos que le dispensó el legislador al TSE de ejercer en forma exclusiva y excluyente las garantías de la correcta aplicación del ordenamiento jurídico electoral.

Admitiendo la expresión del Constituyente Baudrit Solera, fuente primaria, el sistema de garantías de los procesos electorarios, no solo incluye controles y cautelas, adoptando, el Tribunal Electoral, con rango de Poder de la República (art. 9 de la Constitución), acuerdos o resoluciones; si no también, la asunción de competencias jurisdiccionales para resolver los recursos que se le presenten, con lo cual, los Magistrados de este Alto Órgano se convierten en Administradores de Justicia especializada, cuando conozcan casos impugnatorios, recursos o acciones residenciados en su sede.

La Constitución y la ley le han dado prerrogativas al TSE que se ubican en el terreno de la tutela efectiva, equivalente a la que tienen jueces y tribunales en la resolución de causas, practicando control judicial electoral, o bien, en el caso de las nulidades o apelaciones, lo que podríamos llamar la sustanciación de contenciosos-electorales.

No cabe duda de que el proceso de interpretación y resolución de asuntos en materia electoral se ha ido incrementando. Ciertamente, este Tribunal tiene a cargo:

- El recurso de amparo electoral dispuesto en el artículo 12 inciso e) del Código Electoral que instituyó como atribución "*Garantizar, mediante el recurso de amparo electoral, el ejercicio de los derechos*

electorales previstos en la Constitución Política y los tratados internacionales vigentes en Costa Rica, la ley, los reglamentos y los estatutos de los partidos políticos para el caso concreto, con motivo de la actividad electoral..."

Pero también se ocupa de:

- La impugnación de acuerdos cuando se trate de los partidos políticos.
- La acción de nulidad de acuerdos partidarios.
- El recurso de apelación electoral.
- La demanda de nulidad relativa a resultados electorales.
- La cancelación o anulación de credenciales.
- La denuncia por parcialidad o beligerancia política.

Además, hay que recalcar que la Constitución Política, en el inciso 3) del artículo 102 le delegó al Tribunal Supremo de Elecciones la función de *"Interpretar en forma exclusiva y obligatoria las disposiciones constitucionales y legales referentes a la materia electoral"*.

Esa facultad constitucional de intérprete de la norma electoral fue complementada en la Ley N.º 8765, artículo 12 inciso c), al atribuirle el legislador al TSE: la capacidad de interpretar, en forma exclusiva y obligatoria, las disposiciones constitucionales y las demás del ordenamiento jurídico electoral, reproduciendo así la norma constitucional.

La pregunta es ¿por qué el Tribunal Supremo de Elecciones no ha desarrollado esta atribución constitucional y legal? Antes de plantear mis tres argumentos, quiero indicar que, evidentemente, el TSE sigue cediendo la capacidad de intérprete de las normas electorales a la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia. Por citar algunos

ejemplos, entre otros:

- el voto con lugar N.º 9340-10 sobre estructura de los partidos políticos;
- el voto con lugar N.º 8297-10 sobre conformación de Juntas Receptoras de Votos;
- el voto rechazado por el fondo N.º 8284-09 sobre sistema de elección de diputados;
- el voto con lugar N.º 9582-08 sobre participación de mujeres en puestos de elección en el PLN;
- el voto con lugar N.º 15960-06 sobre inscripción de partidos políticos provinciales;

Entonces ¿por qué sigue dándose este fenómeno? De acuerdo con el análisis que he realizado, por tres razones fundamentales:

La primera, la Sala Constitucional no se ha autocontenido en admitir acciones de inconstitucionalidad y recursos de amparo vinculados con la materia electoral, tanto en el marco para elegir autoridades, como para llevar a consulta leyes o iniciativas de ley al soberano (Referendo); sin embargo, tiene el instrumento para hacerlo, el artículo 7 de la Ley de Jurisdicción Constitucional expresa que "*Le corresponde exclusivamente a la Sala Constitucional resolver sobre su propia competencia*".

El segundo argumento radica en la falta o carencia de una Ley de Jurisdicción Electoral que desarrolle adjetivamente, en beneficio del TSE, la función de intérprete de las disposiciones referentes a la materia, situación impostergable que habría que plantear a la Asamblea Legislativa; y,

La tercer evidencia parece estar asociada a la comunicación que puedan lograr los Magistrados de la Sala Constitucional con la Magistrada y Magistrados del Tribunal Supremo de Elecciones, para definir en adelante los contornos constitucionales y normativos que corresponden competencialmente a cada órgano jurisdiccional.

Para completar el tema competencial del Tribunal Supremo de Elecciones, me hice la siguiente pregunta: **¿Hay jurisdicción electoral sancionadora?**

En materia de ilícitos electorales, es decir, delitos electorales o políticos como le han llamado algunos, que están prescritos en el Título VI del Código Electoral; el TSE, a diferencia de otros tribunales electorales, como la Cámara Nacional Electoral argentina, no tiene capacidad ni jurisdicción para conocer, resolver ni sancionar conductas tipificadas en delito, pues nuestro ordenamiento jurídico ha concentrado la justicia penal en sus tribunales especializados y en la Sala III de la Corte.

En la Constituyente de 1949, se dio la discusión de si se le otorgaban competencias investigativas y sancionadoras al TSE, en el contexto de la discusión de la parcialidad política de los servidores del Estado en el ejercicio de sus cargos. Baudrit González sugirió la tesis de tribunal sancionador, no aceptada por el representante Ortiz y otros, prevaleciendo la idea de que podía quedar en manos del Tribunal Electoral pronunciarse mediante un proceso electoral, dejando en manos de los Tribunales ordinarios la tramitación del juicio conforme a los Procedimientos Penales.

Efectivamente, el Constituyente le otorgó al Tribunal Supremo de Elecciones potestad de pronunciarse sobre culpabilidad con la imposición o

inhabilitación directa para ejercer cargos públicos hasta por dos años, sin perjuicio de que el caso ingrese a la órbita Penal, creándose una especie de jurisdicción especial. En el caso de la parcialidad política, dependiendo del servidor público, el asunto es llevado a la Asamblea Legislativa para que ingrese como acusación contra miembros de los supremos poderes y otros funcionarios públicos de alto rango.

Adicionalmente, el legislador le otorgó al Tribunal Supremo de Elecciones facultades de imposición de multas a aquellas personas o partidos políticos que realizaren faltas (Véase art. 296 del Código Electoral).

Con esto termino un breve retrato de las competencias o incompetencia que tiene este Organismo.

II. Las competencias de la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia en materia electoral

El Constituyente reformador de 1989 redactó que la Sala Constitucional puede declarar la inconstitucionalidad de normas y actos sujetos al Derecho Público (art. 10 de la CP). Asimismo, introdujo en el artículo 48 de la Carta Fundamental la pauta para que las personas acudan en amparo ante la Sala Constitucional para restablecer los *"derechos consagrados en la Constitución y los de carácter fundamental"*. Estas mismas competencias se ven desarrolladas en la Ley de Jurisdicción Constitucional N.º 7135; especialmente, el art. 2 de la Ley de la Jurisdicción Constitucional señala, en el inciso b), que le corresponde a esa jurisdicción *"Ejercer el control de la constitucionalidad de las normas de cualquier naturaleza y de los actos sujetos al Derecho Público, así como la conformidad del ordenamiento interno con el Derecho Internacional o Comunitario, mediante la acción de inconstitucionalidad y*

demás cuestiones de constitucionalidad".

Con esta norma empieza el problema, pues los jueces constitucionales la colocan por encima de la Constitución, al no discriminar las normas electorales, cuando sabemos que el art. 102.3 de la Constitución lo hace. Entonces, mi tesis es que ni el Constituyente de 1949 ni el Poder Constituyente Reformador de 1989 dieron expresamente la materia especializada electoral a un órgano distinto al TSE.

La Sala Constitucional en 1992 emitió el Voto N.º 3194 que dividía las competencias, atribuyendo, supuestamente, en primerísima instancia, el conocimiento y resolución de la materia electoral al TSE y solo excepcionalmente, y en la hipótesis de que no resultara competente el Tribunal Supremo de Elecciones, entraría la Sala a conocer el asunto, órgano que reservaba su intervención en procura de reparar una violación a los derechos fundamentales, pero se reservó además, en confrontación con la Constitución misma, la interpretación de las normas, incluso electorales, de carácter legislativo o ejecutivo, las que quedaban sujetas al control de constitucionalidad previsto por los arts. 10 de la Constitución y 73 y ss. de la Ley de la Jurisdicción Constitucional.

Para este docente, no existe en materia electoral competencia residual, entendida como aquella resultante de omisiones o falta de atribuciones específicas o de un fondo genérico que permita sustracciones competenciales. Todo lo contrario, hay un núcleo duro garantizado en la Constitución y en la Ley, que otorga exclusivamente la competencia, la interpretación y las garantías electorales al Tribunal Supremo de Elecciones, ergo, a ningún órgano más ni una dualidad de ellos.

Hay otras sentencias donde la Sala reitera el criterio (v.gr. la N.º 11650-01), en el sentido de que corresponde al Tribunal Supremo de Elecciones y no a la Jurisdicción constitucional dilucidar los conflictos que en general se susciten en materia electoral, pero y, en particular, la resolución de las denuncias por *violación a derechos fundamentales las asume como suyas*. Precisamente, esta apostilla de alcances abstractos y genéricos de interpretación amplia le permite a la jurisdicción constitucional asumir roles de la jurisdicción electoral; cuando subjetivamente así lo desee sin un parámetro objetivo manifiesto, con lo cual la supuesta regla de prioridad competencial del TSE se fractura.

Ahora bien, desde mi perspectiva, la Sala Constitucional tiene competencias para admitir y resolver casos relativos a los derechos civiles de participación ciudadana no vinculados a procesos eleccionarios, o referendarios cuya competencia, insisto, le corresponde al Tribunal Supremo de Elecciones.

Paso a explicar mientras no se reforme la ley electoral, la Sala Constitucional tiene una zona inmune de competencia para resolver asuntos que le lleguen, cuando se trate de derechos civiles y políticos de participación de actos o actividades, aun de tipo eleccionario, no convocadas o supervisadas por el Tribunal Supremo de Elecciones.

Me refiero a casos de procesos de elección de Juntas, Autoridades Universitarias, Consejos de Administración, Asambleas de organizaciones sociales o gremiales; es decir, de bancos, asociaciones, sindicatos, cámaras, universidades, aunque en este último caso bajo las cautelas de su autonomía, cuyos procesos no están supervisados ni fiscalizados por el TSE. En ese tanto, este Tribunal no tiene universalidad en todo proceso donde se practique el sufragio activo y pasivo y la participación ciudadana,

a diferencia, por ejemplo, de la Corte Electoral del Uruguay, que tiene a cargo legalmente procesos electorarios distintos a los ordinarios de todo tribunal electoral, como el de la elección del Rector de la Universidad de la República, miembros del Banco de Previsión Social, miembros de las Asambleas Nacionales de Docentes de la Administración Nacional de Educación Pública, por citar algunos casos.

Con esto quiero decir que esa parcela la debe llenar la Sala Constitucional en orden al principio de hermetismo del ordenamiento jurídico, tal ha sido la admisión de asuntos como el de "Requisitos de Elección en la Universidad Nacional de Heredia", Voto N.º 13281-07; o la "Elección del Consejo de Desarrollo del Distrito Hospital, sin participación ciudadana", Voto N.º 4196-07.

Finalmente, quiero entrar a la última parte.

III. El peligro que representa la anulación de Resoluciones del TSE por parte de la Jurisdicción Constitucional

El artículo 103 constitucional nos indica que "Las resoluciones del Tribunal Supremo de Elecciones no tienen recurso, salvo la acción por prevaricato". Este numeral no se refiere específicamente a la declaratoria de elección, se refiere en general a las resoluciones del TSE, sean preparatorias de actos comiciales o bien concluyentes y definitivos.

La Sala Constitucional en un Voto acertado del año 2007 (el N.º 07954-07), a propósito de la interpretación y alcances que dio el Tribunal Supremo de Elecciones al artículo 88 del Código Electoral, mediante la resolución N.º 1119-E-2007; juzgó que el recurso resultaba inadmisibles, pues el artículo 103 de la Constitución le impedía revisar lo resuelto por el TSE, aduciendo que se trataba de materia que excedía su competencia,

para lo cual se remitió al art. 30 inciso d) de la Ley de la Jurisdicción Constitucional, que en lo conducente dice *"No procede el amparo /..Contra los actos o disposiciones del Tribunal Supremo de Elecciones en materia electoral"*.

Sin embargo, el año pasado, la Sala Constitucional, obviando absolutamente esa jurisprudencia, por ende, el art. 103 de la Constitución, admitió y declaró con lugar un recurso de amparo anulando la Resolución del TSE N.º 3401-E9-2008, mediante el Voto N.º 13313-10.

La resolución anulada trataba sobre la autorización para la recolección de firmas sobre el Referéndum a iniciativa ciudadana, que tenía como objetivo consultar al electorado el Proyecto de Ley sobre Unión Civil de Personas del mismo Sexo, acto típico de la función electoral.

Este precedente de la Sala es peligrosísimo, pues no solo riñe con las atribuciones constitucionales y legales del Tribunal Supremo de Elecciones en sus atribuciones dadas por el constituyente y el legislador, sino que también contradice el Voto 07954-07 antes mencionado, abriéndose una avenida de revisión ulterior ante órgano impropio; es decir, poder revisar la actuación de la justicia electoral en la jurisdicción constitucional.

Así como la Sala no puede admitir ni resolver amparos contra las resoluciones y actuaciones jurisdiccionales del Poder Judicial, entiéndase otros tribunales distintos a la Sala IV, tampoco está autorizada para anular resoluciones y actuaciones jurisdiccionales del poder electoral.

Justamente las Resoluciones del Tribunal Supremo de Elecciones se apoyan en el "principio de la división de poderes", conforme al cual, cada

órgano del poder público es independiente de los otros; es decir, uno no debe involucrarse en las decisiones inherentes a la integración de los demás.

Eso sí, en lo que corresponde a la función administrativa o de Derecho común incluido lo laboral, inherente a otras atribuciones distintas a las propiamente electorales, el TSE queda sometido al control de la jurisdicción constitucional, como fue el caso de la cedulação especial para los no videntes.

Como se aprecia, es un tema espinoso que tendrá que dilucidarse, ojalá lo más pronto posible, pues se trata de dos órganos superiores que contribuyen enormemente al sistema democrático.