

## Delimitación de competencias entre la Sala Constitucional y el Tribunal Supremo de Elecciones

Julio Jurado Fernández\*

---

### Nota del Consejo Editorial

**Recepción:** 03 de enero de 2011.

**Revisión, corrección y aprobación:** 10 de enero de 2011.

**Resumen:** Este artículo describe en forma general las competencias de la Sala Constitucional y del Tribunal de Elecciones como un primer paso para abordar el tema de los posibles roces y, finalmente, delimitar los ámbitos competenciales de ambos órganos.

**Palabras clave:** Competencia / Control de constitucionalidad / Tutela de derechos y libertades fundamentales / Conflicto de competencias / Función Electoral / Amparo Electoral/ Tribunal Supremo de Elecciones / Sala Constitucional.

**Abstract\*\*:** This article describes, in general, the powers of the Constitutional Court and the Tribunal of Elections as a first step in addressing the issue of possible friction between and finally identify the areas of competence of both bodies.

**Key words:** Competence / Control of constitutionality / Guardianship of fundamental rights and freedoms / Conflict of competence / Electoral Function / Electoral Injunction/ Supreme Tribunal of Elections / Constitutional Court.

---

\* Doctor en Derecho por la Universidad Carlos III de Madrid. Profesor Asociado de la Universidad de Costa Rica. Coordinador de la Maestría en Derecho Ambiental de la Universidad de Costa Rica. Procurador. Actualmente presta servicios como consultor para el Programa de Regularización del Catastro y Registro.

\*\* Se agradece la colaboración de la traductora Evelyn Aguilar Murillo.

Por disposición constitucional, el Tribunal Supremo de Elecciones tiene, entre sus funciones, la de interpretar en forma exclusiva y obligatoria las normas de rango constitucional y legal sobre materia electoral. Además, entre los procesos que conoce la jurisdicción electoral, está el llamado recurso de amparo electoral, cuyo objeto es la tutela de los derechos fundamentales de naturaleza político-electoral. Inevitablemente, esto trae consigo roces de competencias con el órgano que, también por disposición constitucional, tiene la potestad de ejercer el control de constitucionalidad de las normas y la de tutelar los derechos fundamentales: la Sala Constitucional.

El propósito de este artículo es analizar los ámbitos en que pueden plantearse conflictos de competencias entre el Tribunal Supremo de Elecciones y la Sala Constitucional, y sugerir una posible delimitación de competencias. Esto implica que es necesario determinar si la normativa constitucional y legal que regula las potestades y competencias del Tribunal y la Sala genera ámbitos de conflictos.

Para lo anterior, hay que empezar por definir con claridad en qué consiste la potestad o las potestades que la Constitución atribuye a la Sala Constitucional y al Tribunal Supremo de Elecciones, para entender mejor el contenido de las competencias de ambos órganos. Este es un primer paso para ir delimitando los espacios en que pueden darse los conflictos. El segundo paso consiste en describirlos y caracterizarlos; es decir, concretar los tipos de conflictos de competencias que se pueden generar para, finalmente, fundamentar

una delimitación. Esto último, en el entendido de que un conflicto de competencias se soluciona con la prevalencia de un órgano sobre el otro, según la materia de que se trate.

## **I. LA POTESTAD Y LAS COMPETENCIAS DE LA SALA CONSTITUCIONAL**

La naturaleza de la potestad pública ejercida por la Sala Constitucional es claramente jurisdiccional. Esto resulta obvio simplemente por su pertenencia al Poder Judicial como una de las Salas de que está constituida la Corte Suprema de Justicia, tal y como lo establece el artículo 10 de la Constitución Política. Pero, en todo caso, por la naturaleza del órgano y su función la potestad que ejerce es claramente jurisdiccional, aunque no perteneciese al Poder Judicial, como ocurre con los tribunales constitucionales europeos<sup>1</sup>.

La potestad jurisdiccional atribuida a la Sala Constitucional, se concreta básicamente en tres tipos de competencias: el control de constitucionalidad de las normas y actos de derecho público no impugnables por la vía del amparo; la tutela de los derechos fundamentales; y la resolución de conflictos de competencias entre poderes del Estado, incluido el Tribunal Supremo de Elecciones, y entre estos y la Contraloría General de la República y demás entidades de derecho público, así como los conflictos de cualesquiera de estas entidades entre sí.

En concordancia con lo anterior, la Sala Constitucional ejerce sus competencias mediante tres tipos básicos de procesos: los

---

<sup>1</sup> FAVOREU (1994, pág.34)

procesos de control de constitucionalidad, esto es, las llamadas cuestiones de constitucionalidad que incluyen la acción de inconstitucionalidad y las consultas de constitucionalidad, tanto la judicial como la legislativa; los procesos de tutela de derechos fundamentales que incluyen los denominados recursos de amparo y de hábeas corpus; y los procesos de resolución de conflictos constitucionales.

Para los propósitos de este ensayo, interesa caracterizar y acotar las competencias atribuidas a la Sala Constitucional tanto en el ámbito del control de constitucionalidad de las normas, como en el de la tutela o protección de derechos fundamentales.

### **1. El control de constitucionalidad de las normas**

El artículo 10 constitucional, establece que corresponde a la Sala Constitucional declarar la inconstitucionalidad de las normas de cualquier naturaleza; así como la de los actos sujetos al derecho público. Esta norma consagra un control concentrado de constitucionalidad, ya que atribuye como competencia exclusiva del órgano que crea, la declaratoria de inconstitucionalidad de las normas.

Ahora bien, se trata de un control concentrado que ya había sido establecido desde 1937, con las reformas introducidas en ese año al Código de Procedimientos Civiles, mediante las cuales se estableció el recurso de inconstitucionalidad en vía incidental; y las reformas a la Ley Orgánica de Tribunales vigentes entonces, por

medio de las cuales se supeditó la inaplicación de las normas inconstitucionales por el juez ordinario a que se produjese la previa declaratoria de inconstitucionalidad de éstas por la Corte Suprema de Justicia <sup>2</sup>. En todo caso, lo relevante es que, con dichas reformas, se atribuyó a la Corte Suprema de Justicia la competencia para declarar la inconstitucionalidad de las normas en forma exclusiva. Lo que vino a hacer la reforma al artículo 10 constitucional del año 1989, fue atribuir esa misma competencia al órgano que, por su medio, se estaba creando, esto es: la Sala Constitucional.

La competencia atribuida a la Sala por el artículo 10 constitucional, consiste en la declaratoria de inconstitucionalidad de las normas de cualquier rango. Este artículo no asocia dicha declaratoria a su nulidad, pero la implica, junto con su inaplicación. Es decir, la declaratoria de inconstitucionalidad es un presupuesto lógico y jurídico tanto de la anulación de la norma como de su inaplicación por lo que, al no concretar o especificar el artículo cuál es la consecuencia asociada a la competencia que atribuye a la Sala, ha de entenderse que se trata de ambas. Pero, como la nulidad de la norma es una consecuencia con efectos más amplios que la simple inaplicación, ya que conlleva su eliminación del ordenamiento jurídico, la nulidad de la norma como efecto asociado a su declaratoria de inconstitucionalidad, subsume la inaplicación.

Desde el punto de vista de los métodos de control de constitucionalidad, en Costa Rica rige un control muy semejante al modelo europeo de control de constitucionalidad, aunque a este

---

<sup>2</sup> JURADO FERNÁNDEZ (2003, pág. 163).

respecto habría que hacer un par de salvedades. En primer lugar, a pesar de no ser la más importante, en Europa los tribunales constitucionales no forman parte del Poder Judicial. En segundo lugar, y esto sí es relevante, que a raíz de la interpretación que la Sala Constitucional hizo del artículo 8.2 de la Ley Orgánica del Poder Judicial relación con el 13 de la Ley de la Jurisdicción Constitucional, ésta señaló que los jueces ordinarios tienen la competencia para inaplicar aquellas normas, incluida la ley, que estimen contraviene la jurisprudencia o algún precedente de la Sala Constitucional<sup>3</sup>.

En resumen, el artículo 10 constitucional otorga en exclusiva a la Sala Constitucional la competencia para declarar la inconstitucionalidad de las normas, con todos los efectos que esta declaratoria implique. Lo que significa que, con la salvedad hecha, únicamente la Sala Constitucional puede ejercer control de constitucionalidad de las normas en forma directa, con exclusión todo otro órgano, sea que ejerza funciones jurisdiccionales o no.

## **2. La tutela de los Derechos Fundamentales**

El artículo 48 constitucional establece como garantía jurisdiccional de los derechos fundamentales, ya sea los consagrados en la Constitución como los establecidos en los instrumentos internacionales sobre derechos humanos, a los recursos de hábeas corpus y amparo. Este artículo, además, atribuye su conocimiento a la Sala Constitucional.

---

<sup>3</sup> Ibid, pag. 182.

A diferencia de como ocurre con el control de constitucionalidad de las normas, en materia de tutela de derechos fundamentales, la competencia de la Sala Constitucional no es exclusiva. Todos los órganos del Poder Judicial, y aquellos que aún no siéndolo ejercen función jurisdiccional en determinadas materias, como es el caso del Tribunal Supremo de Elecciones, son competentes para tutelar los derechos fundamentales.

Ahora bien, esta no exclusividad a favor de la Sala Constitucional en materia de tutela de derechos fundamentales, debe ser precisada en dos aspectos: en primer lugar, y desde un punto de vista sustancial, la no exclusividad lo es para los casos en que tales derechos se tutelan frente a actos de aplicación individual, porque si lo es frente a normas jurídicas, de cualquier rango, estamos frente al control de constitucionalidad que, con la salvedad hecha *supra*, es de competencia exclusiva de la Sala Constitucional en el tanto que, por disposición del artículo 10, sólo esta puede declarar la inconstitucionalidad de las normas.

En segundo lugar, aunque no menos importante, procesalmente la tutela de los derechos fundamentales mediante los procesos sumarios denominados amparo y hábeas corpus, está atribuida a la Sala Constitucional por el artículo 48 constitucional. Esto puede llevar a pensar que la situación es similar a la declaratoria de inconstitucionalidad de las normas como competencia exclusiva de la Sala, sólo que en relación con la tutela de los derechos fundamentales por medio de procesos sumarios, como son los llamados recursos de amparo y hábeas corpus.

El artículo 48 garantiza, frente al legislador, básicamente dos cosas: primero, que independientemente de si existen otros medios procesales para tutelar los derechos fundamentales, siempre podrán ser protegidos por medio de los recursos de amparo y hábeas corpus, como procesos sumarios por antonomasia. Y, segundo, que la Sala Constitucional debe conocer esos recursos. Esto quiere decir que los derechos fundamentales pueden ser tutelados por otros medios y procesos que no sean el amparo y el hábeas corpus. Incluso, puede tratarse de procesos sumarios tramitados en otros órdenes jurisdiccionales, como sucede actualmente con el llamado amparo de legalidad o como en su momento se utilizaron los procesos interdictales contra la vía de hecho administrativa. Pero siempre deben existir el recurso de amparo y el de hábeas corpus como procesos sumarios de tutela a cargo de la Sala Constitucional.

En resumen, lo que el artículo 48 constitucional establece es la garantía jurisdiccional mínima que el ordenamiento jurídico otorga a los derechos fundamentales.

No está por demás señalar que lo anterior se deriva del carácter o naturaleza normativa de la Constitución. Al ser considerada la Constitución una norma jurídica, la norma suprema del ordenamiento jurídico, pero norma al fin, tiene eficacia jurídica plena y es de aplicación directa e inmediata. Esto quiere decir que, en principio, las disposiciones que contiene la Constitución son útiles y suficientes para resolver conflictos intersubjetivos pues, son de aplicación a situaciones concretas.

En principio, porque ello depende también de la estructura de la norma jurídica a ser aplicada, esto es, del grado de concreción en su formulación; sin embargo, debemos tener presente que de las distintas disposiciones de una constitución, aquellas que establecen los derechos fundamentales, particularmente los individuales, suelen ser lo suficientemente concretas en su formulación como para ser aplicadas a situaciones jurídicas individuales sin dificultad<sup>4</sup>.

El carácter normativo de la Constitución debería también dar lugar a que el control de constitucionalidad no sea de exclusiva competencia de la Sala Constitucional. Y este es, en realidad, el punto de partida del método difuso de control de constitucionalidad y, en cierta medida, el desarrollo más consecuente de dicho carácter; sin embargo, los países que han adoptado un método concentrado, han reservado para un único órgano dicha competencia en forma expresa.

Es lo que la doctrina alemana denomina como el establecimiento a favor de un órgano jurisdiccional del monopolio de rechazo de las normas inconstitucionales<sup>5</sup>. Tal es el caso de Costa Rica. Tal y como se ha explicado, el artículo 10 constitucional establece a favor de la Sala, precisamente, el monopolio de rechazo de las normas inconstitucionales al atribuirle la competencia para declarar la inconstitucionalidad de las normas.

---

<sup>4</sup> RUBIO LLORENTE (1993, pág. 90).

<sup>5</sup> GARCÍA de ENTERRÍA (1985, pág. 66).

### **3. La interpretación de la Constitución**

Por su naturaleza normativa, con la Constitución sucede lo mismo que con cualquier otra norma jurídica: su aplicación, ya sea en un juicio abstracto de control de constitucionalidad de normas o en un concreto de tutela de derechos fundamentales, requiere de su interpretación. Lo cual, además, resulta particularmente necesario de cara a un texto jurídico cuyas disposiciones normativas suelen ser muy generales, con una estructura que no define una hipótesis fáctica, como es el caso de los valores y principios.

Tomando lo anterior como punto de partida, lo relevante es precisar que si bien la Sala Constitucional es el intérprete supremo de la Constitución, no es el intérprete exclusivo. Nuevamente, hay que extraer todas las consecuencias de la consideración de la Constitución como una norma jurídica de aplicación directa e inmediata.

Si la Constitución es una norma jurídica en el pleno sentido de la expresión, entonces puede (y debe) formar parte del conjunto de normas que cualquier órgano jurisdiccional toma en cuenta a la hora de resolver un caso concreto. Es más, por la posición que ocupa la Constitución en el ordenamiento jurídico como norma de rango superior a todas las demás normas, los órganos jurisdiccionales están en la obligación de incorporarla en el juicio que realizan<sup>6</sup>.

En principio, deben hacerlo utilizando a la Constitución como parámetro de validez del resto de las normas jurídicas que debe

---

<sup>6</sup> Jurado Fernández (1998, págs. 211-212)

aplicar en el caso concreto. De esta forma, el órgano jurisdiccional realiza un juicio de constitucionalidad sobre las normas a aplicar. Este juicio puede ser positivo sobre la constitucionalidad de las normas a aplicar, o dar lugar a una interpretación de estas que sea conforme con la Constitución, o ser negativo, lo que obligaría al órgano a formular la consulta judicial respectiva a la Sala Constitucional, o, a inaplicar la norma respectiva con base en la aplicación de algún precedente o la jurisprudencia de la Sala Constitucional, si se trata un órgano jurisdiccional del Poder Judicial, todo de conformidad con lo que señaló la Sala Constitucional en la sentencia número 1185-95.

Pero, además, los órganos con potestad jurisdiccional deben utilizar a la Constitución como norma de aplicación directa cuando ello no implique la inaplicación de una norma de rango inferior a aquella, pues en tal caso se estaría ejerciendo control de constitucionalidad y sólo podría aplicarse la Constitución en forma preferente, desaplicando la norma inconstitucional, en la hipótesis de que se aplique algún precedente o la jurisprudencia de la Sala.

Es claro, entonces, que cualquier órgano que ejerza funciones jurisdiccionales debe aplicar la Constitución y que, en ese tanto, debe y puede interpretarla. Lo que sucede es que, por la función de la Sala Constitucional como contralor de la constitucionalidad de las normas, con la competencia exclusiva para declarar su inconstitucionalidad, su interpretación sobre el texto constitucional, sus valores y principios, se impone sobre la interpretación que haga cualquier otro órgano en el ejercicio de la función jurisdiccional. Por eso se dice que la Sala

Constitucional si bien no es el intérprete exclusivo de la Constitución sí es su intérprete supremo.

## **II. POTESTADES Y COMPETENCIAS DEL TRIBUNAL SUPREMO DE ELECCIONES**

El Tribunal Supremo de Elecciones es un órgano constitucional cuya función principal y fundamental es la organización, dirección y vigilancia de los actos relativos al sufragio, tal y como lo establece el artículo 99 constitucional. Podría decirse que la potestad pública que ejerce el Tribunal Supremo de Elecciones, de la cual se derivan sus competencias, es *sui géneris* en comparación con las potestades administrativas, jurisdiccional y legislativa, y que consiste en el ejercicio de la función electoral.

Lo que pueda entenderse por función electoral a partir del texto del artículo 99 constitucional es difícil de definir, dada la redacción técnicamente deficiente, por ambigua, que de este numeral en relación con lo que le corresponde hacer al Tribunal.

No está claro si la organización, dirección y vigilancia de los actos relativos al sufragio hace referencia al ejercicio de un derecho subjetivo, el de elegir y ser electo a cargos públicos o si, en un sentido más amplio, comprensivo de aquél, se refiere a la organización y administración de los procesos de elección de los órganos de representación política. Lo cual es reflejo de la ambigüedad que afecta al concepto mismo de derecho electoral, entre un sentido restringido, como derecho individual y un sentido amplio, como

regulación de los procesos para la elección de los órganos representativos en un sistema democrático<sup>7</sup>.

Pero como el concepto amplio es más relevante en tanto atiende a aquellos temas organizativos y administrativos de los cuales depende, en todo caso, el ejercicio del derecho al sufragio como derecho subjetivo, la interpretación que se impone en atención al principio democrático recogido por la Constitución, es el de la función electoral como la actividad de organización y administración de los procesos de elección de los órganos de representación política<sup>8</sup>.

El Tribunal Supremo de Elecciones ejerce, junto a la función electoral, otras funciones en forma excepcional y específica. Así, ejerce función administrativa, lo cuál hace que se le considere, en tanto órgano constitucional, parte del Estado como ente público mayor o administración pública centralizada<sup>9</sup>. Pero también ejerce función jurisdiccional y, según como se le mire, función legislativa. De estas tres potestades públicas clásicas, junto con la electoral si podemos hablar de una potestad de este tipo, que sería la que da sentido al Tribunal, se desprenden o derivan las competencias de este órgano.

Las competencias asociadas a la función electoral, entendiendo por dicha función lo relativo a la organización y administración de los procesos de elección de los órganos de representación política, son la convocatoria a elecciones; el nombramiento de los miembros de las

<sup>7</sup> NOHLEN y SABSAY (1998, págs. 14-15).

<sup>8</sup> Ibid.

<sup>9</sup> Jinesta Lobo (2007, pág.161).

juntas electorales; el dictado de las medidas necesarias para que los procesos electorales se desarrollen en condiciones de libertad, lo cual incluye asumir en conjunto con el Poder Ejecutivo, el mando de la fuerza pública; el escrutinio definitivo de los procesos electorales; y la respectiva declaratoria de elección, según lo dispone el artículo 102 constitucional en sus incisos 1, 2, 6, 7 y 8. Hay que agregar lo relacionado con el financiamiento de los partidos políticos (artículo 96 constitucional).

Estas competencias aunque materialmente son administrativas, no lo son formalmente, ya que no son expresión de la función administrativa que el Tribunal realiza como parte de la Administración Central.

Las competencias derivadas del ejercicio de una función administrativa por parte del Tribunal Supremo de Elecciones, son las relacionadas con la actividad registral del registro civil y el registro electoral<sup>10</sup>, así como la elaboración de su presupuesto. Forma parte de este tipo de competencias, la organización, dirección, fiscalización, escrutinio y declaración de los resultados de un referéndum (artículo 102, inciso 9 de la Constitución Política). Esto último, aunque como se verá más adelante ha sido considerado por el Tribunal materia electoral en realidad no lo es, pues se trata de una manifestación del poder o función legislativa. El Tribunal en este tema realiza funciones administrativas organizando y fiscalizando el ejercicio de esta función directamente por el pueblo.

---

<sup>10</sup> JINESTA LOBO (2007, pág. 164).

El Tribunal tiene, además, funciones legislativas o “cuasilegislativas”. El artículo 97 constitucional establece la consulta obligada de la Asamblea Legislativa al Tribunal Supremo de Elecciones respecto de aquellos proyectos relativos a la materia electoral. La norma establece una mayoría calificada para poder apartarse del criterio del Tribunal y la imposibilidad de aprobar una ley sobre esta materia en contra de dicho criterio durante los seis meses anteriores y los cuatro posteriores a un proceso electoral.

Contrario a lo que sostiene una parte de la doctrina<sup>11</sup>, no es correcto sostener que de lo dispuesto en los artículos 121.1 y 102.3 constitucionales, corresponde al Tribunal Supremo de Elecciones la interpretación auténtica de las leyes.

En realidad, la disposición clave en este tema es el citado artículo constitucional 121.1 cuya redacción, ciertamente, es algo confusa. Este numeral, luego de establecer lo esencial de la función legislativa que corresponde ejercer a la Asamblea Legislativa, esto es, la aprobación de las leyes, obviamente su reforma y derogatoria, y su interpretación auténtica, indica una salvedad respecto a dicha interpretación: lo dicho en el capítulo referente al Tribunal Supremo de Elecciones. Esto debe interpretarse en el sentido en que no procede la interpretación auténtica, que es la que realiza la Asamblea Legislativa, respecto de la legislación ordinaria que desarrolle la materia electoral, y nada más, tal y como lo señaló la Sala Constitucional en su sentencia número 3194-92.

---

<sup>11</sup> Tales son los casos de HERNÁNDEZ VALLE (2004, págs. 207-208) y SOBRADO GONZÁLEZ (2005, pág. 24).

Lo dispuesto en el artículo 102.3 constitucional no puede ser calificado como interpretación auténtica de las leyes, porque la interpretación auténtica es la que hace el propio órgano que dicta la norma <sup>12</sup>. Lo que sucede es que este numeral, al tiempo que otorga al Tribunal la competencia para interpretar las normas legales y constitucionales de materia electoral al margen de la resolución de un contencioso o de su aplicación a un caso concreto, establece que dicha competencia es exclusiva del Tribunal y que lo que éste diga es de acatamiento obligatorio, es decir, que tiene efectos *erga omnes*. Esto hace que la interpretación de Tribunal Supremo de Elecciones de las normas legales –y constitucionales- tenga, en la práctica, los mismos efectos que una interpretación auténtica.

Finalmente, el Tribunal Supremo de Elecciones también tiene competencias jurisdiccionales. El artículo 102.4 constitucional le atribuye el conocimiento en alzada de las resoluciones del Registro Civil y de las juntas electorales que tenga apelación. Y el inciso 5 de ese mismo artículo, le otorga la competencia para resolver las denuncias formuladas por los partidos políticos sobre parcialidad política de los funcionarios públicos, o sobre actividad política de aquellos funcionarios que tienen prohibición para ello.

El título V del Código Electoral regula lo relacionado con la jurisdicción electoral que es aquella que tiene por objeto garantizar la correcta aplicación del ordenamiento jurídico electoral, tal y como reza el artículo 219 de ese cuerpo de ley.

---

<sup>12</sup> BETTI (1975, pág.177).

En el ejercicio de esta jurisdicción, el Tribunal Supremo de Elecciones es competente para conocer del recurso de amparo electoral; de la impugnación de acuerdos de asambleas de partidos políticos en los procesos de constitución e inscripción; de la acción de nulidad de acuerdos partidarios; del recurso de apelación electoral; de la demanda de nulidad relativa a resultados electorales; de la cancelación o anulación de credenciales; y de la denuncia por parcialidad o beligerancia política (artículo 220, Código Electoral).

La denominada denuncia por parcialidad o beligerancia política que regula el capítulo VIII del Código Electoral, es el instrumento procesal establecido por la legislación ordinaria para lo señalado en el artículo 102.5 constitucional.

### **III. LOS ÁMBITOS DE POSIBLES CONFLICTOS**

Los conflictos de competencias ocurren cuando un órgano asuma competencias de otro órgano y, por ejemplo, uno de los dos órganos aplica normas sustanciales cuya aplicación corresponde en exclusiva al otro órgano, o cuando tramita procesos cuyo conocimiento corresponde al otro órgano.

Para los propósitos de este ensayo, interesa únicamente los conflictos suscitados a propósito de la aplicación de las normas sustanciales. Estos conflictos de competencia por la materia pueden darse simplemente cuando uno de los órganos en el ejercicio de sus competencias formales aplica normas que, en principio, son de aplicación exclusiva de otro órgano. Pero, hay una hipótesis donde

estos conflictos tienen una expresión especialmente grave. Es el caso en el cuál uno de los órganos, al ejercer una competencia formal, anula o modifica un acto o resolución que el otro órgano ha dictado aplicando normas que, materialmente, sólo a éste le corresponde aplicar.

Es una hipótesis más grave porque las consecuencias son más profundas: no sólo un órgano asume la aplicación de normas que, en principio, son de aplicación exclusiva de otro órgano, sino que, además, revisa lo actuado por ese otro órgano y asume el papel de contralor de legalidad o constitucionalidad de ese órgano, según el caso.

Concretando lo dicho a las relaciones entre la Sala Constitucional y el Tribunal Supremo de Elecciones a propósito del ejercicio de las respectivas potestades jurisdiccionales, lo primero que hay que señalar es que la Sala Constitucional tiene una competencia material muy amplia. Tal y como se ha visto, ejerce el control de constitucionalidad de todas las normas y tutela los derechos fundamentales en forma general y amplia. El Tribunal Supremo de Elecciones tiene competencias más acotadas desde el punto de vista material: lo electoral y lo registral.

Lo dicho hace que el tema del conflicto de competencias haya que abordarlo desde la perspectiva del ejercicio de las potestades jurisdiccionales de la Sala Constitucional; y que el análisis gire sobre los límites de dicha potestad y las competencias en que se concreta,

frente a las potestades y competencias del Tribunal Supremo de Elecciones.

### **1. El control de constitucionalidad de las normas electorales**

La Sala Constitucional ejerce en forma exclusiva el control de constitucionalidad de todas las normas, tal y como se ha explicado *supra*. Esto incluye a la normas de naturaleza electoral. En realidad, en este punto, no debería haber conflicto alguno. La distribución de competencias que hace la Constitución, en primer lugar, y luego las normas de rango legal es clara. El monopolio de rechazo de las normas que el artículo 10 constitucional establece a favor de la Sala, hace que el Tribunal Supremo de Elecciones no tenga competencias para ejercer control de constitucionalidad. En todo caso, una competencia de este tipo tendría que estar establecida a nivel constitucional y ninguna de las normas de la Constitución referidas al Tribunal Supremo de Elecciones lo establece.

Esta competencia exclusiva a favor de la Sala Constitucional en materia de control de constitucionalidad, incluye el control de la potestad reglamentaria que le reconoce el Código Electoral (artículo 12, incisos i, ñ y r) en relación con las disposiciones legales sobre el financiamiento público y privado de los partidos políticos y en relación con su organización, y la de aquellos órganos subordinados a éste, como el Registro Civil y la juntas electorales.

## 2. Sobre la interpretación de la Constitución

Como se indicó líneas arriba, el artículo 102. 3 constitucional establece que el Tribunal Supremo de Elecciones tiene como competencia exclusiva la de interpretar las normas constitucionales y legales de naturaleza electoral. Esto plantea una situación conflictiva respecto de la competencia, también exclusiva, que tiene la Sala Constitucional para ejercer el control de constitucionalidad cuando este control se refiere a normas de naturaleza o materia electoral.

Es claro que en el ejercicio del control de constitucionalidad de las normas, la Sala Constitucional debe interpretar no sólo a la ley que juzga sino, además, la normativa constitucional que utiliza como parámetro de validez. Cabe, entonces, la posibilidad de un conflicto de competencias en la medida en que, en principio, tanto la Sala como el Tribunal Supremo de Elecciones, interpretan las normas de rango constitucional y legal en materia electoral, a pesar de que la propia Constitución señala que el Tribunal ejerce, en esta materia, una competencia exclusiva y de acatamiento obligatorio, es decir, con efectos *erga omnes*.

La regulación constitucional de este tema debe interpretarse a partir de los fines que la Constitución asume en su normativa y en los principios y valores constitucionales. En este sentido, el principio democrático que informa al texto constitucional es de especial importancia en este tema, toda vez que el sistema electoral es el mecanismo por medio de cuál el pueblo ejerce su soberanía en el

nombramiento de quienes le han de representar en los órganos de poder político.

Es claro el fin buscado por la Constitución en la regulación sobre el Tribunal Supremo de Elecciones: la instauración de órgano de rango constitucional independiente en el ejercicio de la función electoral. Lo dispuesto en el ya citado artículo 102.3 respecto a la competencia exclusiva para interpretar la normativa constitucional y legal en materia electoral, es una garantía de dicha independencia. Desde este punto de vista, lo dispuesto en esta norma constituye una salvedad a la tesis de que, si bien la Sala Constitucional no es el intérprete exclusivo de la Constitución, sí es el intérprete máximo, pues en materia electoral no lo sería.

Ahora bien, un correcto planteamiento de este tema debe contener la siguiente precisión: lo establecido en el artículo 102.3 constitucional implica que la Sala Constitucional, al ejercer el control de constitucionalidad de las normas de materia electoral, debe respetar la interpretación que el Tribunal Supremo de Elecciones haya hecho en relación con las normas que juzga o que utiliza como parámetro de control en el caso de las normas constitucionales.

Por otra parte, la exclusividad a que hace referencia el numeral 102.3 constitucional, cede ante el ejercicio de una competencia propia de la Sala Constitucional, cual es el control de constitucionalidad. Sostener lo contrario, implicaría que en materia electoral la Sala no podría ejercer el control de constitucionalidad en la medida en que le estaría vedado interpretar la normativa

constitucional y legal de esa materia, y como el Tribunal Supremo de Elecciones no tiene competencia para declarar la inconstitucionalidad de las normas, la normativa electoral de rango legal quedaría sustraída al control de constitucionalidad, lo cual sería contrario al principio del Estado Constitucional como máxima expresión del Estado de Derecho.

Lo anterior da pie a otra precisión importante: si en el ejercicio del control de constitucionalidad de las normas de naturaleza electoral la Sala Constitucional interpreta la normativa constitucional y legal sobre esta materia, esa interpretación se impone y el Tribunal Supremo de Elecciones debe asumir dicha interpretación, si ejerce la competencia del artículo 102.3.

### **3. La tutela de derechos fundamentales político-electorales**

El Tribunal Supremo de Elecciones tiene, en relación con la tutela de los derechos fundamentales de carácter político-electoral, competencia exclusiva. La propia Sala Constitucional así lo ha entendido, pues en reiterada jurisprudencia ha señalado que:

*"En principio, los actos emanados de la asamblea de un partido político versarán sobre materia electoral, toda vez que las decisiones que orientan la actividad política de este tipo de agrupaciones son dictadas precisamente por estos órganos del partido. Sobre esta materia, ya el propio Tribunal Supremo de Elecciones ha expresado su criterio en el sentido de que "Por obvio que resulte, es preciso dejar claro, sin embargo, que al decir la Constitución Política "actos relativos al sufragio" dentro de la competencia atribuida al Tribunal, no sólo se*

*comprenden los propios de la emisión del voto, sino todos aquellos descritos en la propia Constitución o en las leyes electorales y que, directa o indirectamente se relacionen con todo el proceso electoral, incluidos desde luego, la constitución, organización, dirección y funcionamiento en general de los partidos políticos y la elección y ejercicio del cargo de sus representantes o candidatos, siempre que, por su naturaleza, sean actos regulados por las leyes electorales o sean "relativos al sufragio con los alcances ya señalados a éste término." (Sentencia del T.S.E. N° 4 de las 9:25 hrs. del 3 de enero de 1996). De conformidad con todo lo dicho, estima la Sala que si a juicio de un militante de cualquier partido un acuerdo adoptado por alguna de las asambleas de éste infringe sus derechos fundamentales -de carácter político electoral- puede reclamar la tutela de esos derechos directamente ante Tribunal Supremo de Elecciones, que es el competente para conocer de una gestión de esa naturaleza en razón de la materia, que le ha sido encargada por la Constitución Política con carácter de exclusividad. Sin perjuicio de lo anterior, cabe advertir que ya la jurisprudencia de esta Sala se ha pronunciado en el sentido de que, si bien la Constitución le atribuye una competencia exclusiva al Tribunal Supremo de Elecciones en todos los asuntos relacionados con materia electoral -lo que ciertamente ha determinado el rechazo de plano de recursos de amparo relacionados con esta materia-, en el caso de que la gestión sea planteada ante el Tribunal Supremo de Elecciones y éste decline expresamente su competencia, esta Sala conserva sus atribuciones para entrar a resolver el asunto, cuando exista de por medio la lesión de un derecho fundamental, con apoyo en la amplia competencia que le acuerda el artículo 48 constitucional." (Sentencia número 2000-11036 de 13 de diciembre de 2000.)*

El propio Tribunal Supremo de Elecciones define si en un caso de tutela de derechos fundamentales se está o no en presencia de materia electoral. De no ser así, la Sala Constitucional simplemente

ejerce su competencia en este campo por medio de recurso de amparo. En todo caso, es necesario tener presente que, en aplicación de lo dispuesto en el artículo 102.3 sobre la competencia para interpretar en forma exclusiva la normativa constitucional y legal de naturaleza electoral, lo que el Tribunal defina como materia electoral se impone a lo que en este mismo tema señale la Sala Constitucional en la tramitación de los amparos. Esto es, que a la hora de tramitar o no un amparo que en principio puede versar sobre derechos fundamentales de carácter político-electoral, la Sala Constitucional ha de atenerse a las interpretación contenida en la jurisprudencia del Tribunal Supremo de Elecciones sobre lo que ha de entenderse, forma parte del objeto del recurso de amparo electoral.

#### **4. Los alcances del artículo 103 constitucional**

Se ha señalado que un conflicto de competencias particularmente grave es aquel que puede producirse cuando la Sala Constitucional ejerce sus competencias a propósito de actos del propio Tribunal Supremo de Elecciones.

En principio, esto no debería ocurrir respecto de aquella materia que define un ámbito de competencia exclusiva del Tribunal, es decir, la materia electoral.

La doctrina nacional ha señalado que la imposibilidad de recurrir las resoluciones del Tribunal Supremo de Elecciones se refiere únicamente a la materia electoral. De tal suerte, los actos y resoluciones de Tribunal en ejercicio de su función meramente administrativa, como lo es la registral, pueden ser impugnados en la

vía ordinaria de la jurisdicción contencioso-administrativo o por medio del recurso de amparo, si está de por medio la tutela de un derecho fundamental que no sería de naturaleza político-electoral<sup>13</sup>.

De conformidad con esta interpretación, lo dispuesto en el numeral 103 constitucional, que prescribe la imposibilidad de recurrir las resoluciones del Tribunal Supremo de Elecciones, se circunscribe a las de carácter electoral, pero con la advertencia de que el vocablo “resolución” debe entenderse en sentido amplio, no como la que se produce en ejercicio de la potestad jurisdiccional, sino como actos en general, incluyendo todos aquellos relacionados con la materia electoral o con la administración de los procesos electorales, como la convocatoria de elecciones, la integración de la Juntas Electorales, el escrutinio del sufragio, la declaratoria de elecciones, a que hace referencia el artículo 102 de la Constitución Política.

Obviamente, es de aplicación lo dispuesto en el artículo 103 constitucional a las resoluciones del Tribunal Supremo de Elecciones dictadas en el ejercicio de su potestad jurisdiccional, cuando la materia sobre la cual versa la resolución es de naturaleza electoral. Esto hace que no sean recurribles las resoluciones producidas en los procesos que se tramitan en la jurisdicción electoral, esto es, los que establece el artículo 220 del Código Electoral.

Finalmente, habría que señalar que, por no ser materia electoral lo relacionado con la organización de los referendos, no le es aplicable lo dispuesto en el artículo 103 constitucional. Y, para los

---

<sup>13</sup> SOBRADO GONZÁLEZ (2005, pág.24).

efectos, tampoco lo dispuesto en el artículo 102.3 de la Constitución ni las resoluciones o actos producidos a propósito de la aplicación de la normativa que lo regula (ley número 8492 de 9 de marzo de 2006) objeto del recurso de amparo electoral.

Sin embargo, la anterior no es la interpretación que ha hecho el Tribunal Supremo de Elecciones sobre la naturaleza o carácter de la normativa que regula el referéndum. En la resolución número 3384-E-2006, el Tribunal claramente expresó que lo relacionado con el referéndum era materia electoral. Señaló el Tribunal:

*"En virtud de que la solicitud pretende que se autorice la celebración de una consulta popular no vinculante, en la que se apliquen las disposiciones de la Ley que dispone la Regulación del Referéndum, la gestión constituye materia electoral que se ubica en el ámbito de competencias otorgadas constitucionalmente a este Tribunal (...) Bajo este concepto de sufragio, la realización de una consulta popular para pronunciarse sobre un tema de trascendencia nacional, como lo es el TLC, aun cuando sus resultados no sean vinculantes para la Asamblea Legislativa, debe ser considerada materia electoral y por ende, es este Tribunal el que debe pronunciarse sobre la procedencia o no de la petición que aquí se formula". (Resolución número 3384-E-2006 de 24 de octubre de 2006).*

Esta interpretación fue reiterada en la resolución número 790-E-2007, mediante la cual se resolvió la gestión para que se autorizara la recolección de firmas para la convocatoria a referéndum relacionado con el Tratado de Libre Comercio República Dominicana, Centroamérica y Estados Unidos. En esta resolución, al decidir sobre la admisibilidad de la gestión, se señaló que resolver sobre la misma era parte de las competencias electorales del Tribunal.

Se puede señalar al respecto que, aunque la organización de los referendos y el escrutinio de sus resultados estén atribuidos por la Constitución al Tribunal Supremo de Elecciones, esto no le da carácter de materia electoral. La Constitución pone bajo dependencia del Tribunal al Registro Civil y ello no implica que la materia registral sea de naturaleza electoral.

El referéndum es una forma de ejercer la potestad legislativa, tal y como lo establece el artículo 105 constitucional. Ciertamente, es una forma de participación ciudadana en el ejercicio del poder político, como lo es la elección de quienes integran los órganos de representación política, como la Asamblea Legislativa. Pero una cosa es la elección de los representantes populares llamados a ejercer las diversas potestades públicas, como la legislativa, y otra cosa es el ejercicio de esas potestades. El referéndum es el ejercicio de la potestad de legislar como tal. Aunque sea una forma de participación ciudadana, no es un acto de elección, es un acto de legislación.

En la sentencia número 13313-10 la Sala Constitucional anuló la resolución del Tribunal Supremo de Elecciones número 3401-E9-2008, mediante la cual había autorizado la recolección de firmas para convocar un referéndum sobre el proyecto de ley denominado "Ley de unión civil entre personas del mismo sexo". Aunque los considerandos de este voto no están redactados al momento de escribirse este artículo, si la Sala Constitucional reitera su jurisprudencia, debió aceptar el conocimiento del asunto bajo la premisa de que no se está frente a materia electoral. El único problema de esta tesis es que la

propia Sala Constitucional ha señalado que es el Tribunal Supremo de Elecciones el que define qué es y qué no es materia electoral, y en el tema de referendos ya había calificado dicha regulación como materia electoral.

En todo caso, y al margen de la opinión que se pueda tener en relación con interpretación que el Tribunal Supremo de Elecciones hizo sobre la normativa que regula lo relacionado con el referéndum, lo cierto es que en este tema ya había ejercido la competencia que le otorga la Constitución en el artículo 102.3 y había definido su propia competencia material en el tema, calificando como electoral lo relacionado con el referéndum. A partir de ese momento, a las resoluciones del Tribunal sobre gestiones para convocar a referéndum, y demás actos y resoluciones relacionadas con dicha normativa, las cubre lo dispuesto en el artículo 103, por lo que la Sala Constitucional no debió darle curso al amparo que llevó al voto 13313-10. En esto, debió respetar su propia jurisprudencia, a menos que haya procedido a reformarla.

### **Literatura consultada**

Betti, Emilio. *Interpretación de la ley y de los actos jurídicos*. Madrid: Editorial Revista de Derecho Privado, 1975.

Favoreu, Louis. *Los Tribunales Constitucionales*. Barcelona: Editorial Ariel, 1994.

García de Enterría, Eduardo. *La Constitución como norma y el Tribunal Constitucional*. Madrid: Editorial Civitas, 1985.

Hernández Valle, Rubén. *Derecho electoral costarricense*. San José: Editorial Juricentro, 2004.



N. ° 11, Primer Semestre 2011

ISSN: 1659-2069

Jinesta Lobo, Ernesto. *Tratado de derecho administrativo*. San José: Investigaciones Jurídicas, 2007.

Jurado Fernández, Julio. *Consideraciones generales sobre la aplicación de la Constitución por los jueces ordinarios, en la jurisdicción constitucional y su influencia en el Estado de derecho*. San José: UNED, 1998.

Jurado Fernández, Julio. *Jueces y Constitución*. San José: Editorial Juricentro, 2003.

Nohlen, Dieter; Picado Sonia; y Zovatto, Daniel. *Tratado de derecho electoral comparado de América Latina*. México: Fondo de Cultura Económica, 1998.

Rubio Llorente, Francisco. *La forma del poder*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1993.

Sobrado González, Luis Antonio. *La justicia electoral en Costa Rica*. San José: Investigaciones Jurídicas, 2005.