

## 75 años del TSE: reformas constitucionales pasadas y futuras

Luis Diego Brenes Villalobos\*

[https://doi.org/10.35242/RDE\\_2024\\_38\\_2](https://doi.org/10.35242/RDE_2024_38_2)

### Nota del Consejo Editorial



**Recepción:** 5 de junio de 2024.

**Revisión, corrección y aprobación:** 11 de julio de 2024.

**Resumen:** En el marco del 75 aniversario de la Constitución Política costarricense, que a su vez representa el aniversario del Tribunal Supremo de Elecciones (TSE), el presente ensayo, en primer lugar, hace un repaso por todas las reformas constitucionales que, desde 1949, se han concretado para con el organismo electoral en su integración y competencias. En segundo término, se proponen cuatro reformas constitucionales que prospectivamente se entienden claves para continuar en el fortalecimiento de la institucionalidad e independencia electoral.

**Palabras clave:** Tribunales electorales / Organismos electorales / Justicia electoral / Independencia electoral / Juez electoral / Magistrados / Reforma constitucional.

**Abstract:** Within the framework of the 75th anniversary of the Costa Rican Political Constitution, which in turn represents the anniversary of the Supreme Electoral Tribunal (TSE), this essay, in the first place, reviews all the constitutional reforms that have been carried out for the electoral body in its composition and competencies since 1949. Secondly, four constitutional reforms are proposed that are prospectively understood to be key to continue strengthening electoral institutions and independence.

**Key Words:** Electoral tribunals / Electoral bodies / Electoral justice / Electoral independence / Electoral judge / Magistrates / Constitutional reform.

---

\* Costarricense, abogado y politólogo. Doctor en Ciencia Política y diploma de Especialización en Derecho Constitucional por la Universidad de Salamanca, España. Máster en Derecho Constitucional por la Universidad Estatal a Distancia de Costa Rica y licenciado en Derecho por la Universidad de Costa Rica. Profesor asociado de la Facultad de Derecho de la Universidad de Costa Rica. Funcionario del Tribunal Supremo de Elecciones de la República de Costa Rica desde el año 2003 y magistrado suplente desde el 2015. Principales líneas de investigación: elecciones, sistemas electorales, *judicial politics*, justicia electoral y constitucional. Correo electrónico dbrenes@tse.go.cr.

El autor agradece los comentarios y aportes realizados por las funcionarias electorales Kimberly Alvarado Ríos y Karen Núñez Víquez, así como por las observaciones formuladas por la revisión, filológica y en calidad de par ciego, de la *Revista de Derecho Electoral*.

## 1. INTRODUCCIÓN: UN TSE CON BUENA SALUD A SUS 75 AÑOS

El índice de democracia de la Unidad de Inteligencia de *The Economist* proporciona una mirada del estado de la democracia en 165 Estados independientes y dos territorios<sup>1</sup>. En una escala de 0 a 10 y basado en cinco categorías: proceso electoral y pluralismo, funcionamiento del gobierno, participación política, cultura política y libertades civiles, cada país se clasifica en uno de cuatro tipos de régimen: "democracia plena", "democracia defectuosa", "régimen híbrido" o "régimen autoritario".

Para el año 2023, Costa Rica obtuvo un puntaje de 8.29, con lo que forma parte del grupo de 24 países con democracia plena (14,4% del total de países y 7,8% de la población mundial); es decir, Costa Rica es considerado dentro de los países en los que no solo se respetan las libertades políticas básicas y las libertades civiles, sino que también tienden a sustentarse en una cultura política con arraigo democrático. El funcionamiento del gobierno es satisfactorio. Los medios son independientes y diversos. Existe un sistema efectivo de frenos y contrapesos. El poder judicial es independiente y las decisiones judiciales se hacen cumplir.

Costa Rica se ubica en el puesto 17 a nivel global, donde mantiene el mismo índice respecto al 2022 y subió 0.22 puntos respecto al 2021 (8.07). A nivel latinoamericano, ocupa el segundo puesto después de Uruguay (el puesto 15 con 8.66 puntos). Ahora bien, en el caso de la categoría específica del proceso electoral y pluralismo, el país obtuvo un 9.58 (de 10). De 2006 a la fecha, el país ha mantenido un promedio superior a 8 en este índice.

En una misma línea, el Instituto V-DEM de la Universidad de Gotemburgo (Suecia) a través de su reporte de democracia<sup>2</sup> refleja el conjunto de datos global más grande sobre democracia con más de 31 millones de puntos de datos para 202 países desde 1789 hasta 2024. Con la participación de más de 4200 académicos y otros expertos nacionales, V-DEM mide más de 600 atributos diferentes de la democracia.

Para marzo del 2024, según el V-DEM, Costa Rica posee un índice de democracia liberal de 0.82 (ponderado sobre 1), que lo ubica en el noveno puesto a nivel mundial y el primer puesto del continente americano (mismo

<sup>1</sup> EIU. Democracy Index 2023, Age of conflict (2024). Disponible en: <https://www.eiu.com/n/campaigns/democracy-index-2023/>

<sup>2</sup> V-DEM Institute, Democracy Report 2024, Democracy Winning and Losing at the Ballot (2024). Disponible en: <https://v-dem.net/publications/democracy-reports/>

puesto y puntaje de 2023). Este índice combina las instituciones “centrales” de la democracia electoral y la dimensión liberal: restricciones al Poder Ejecutivo por parte del Poder Legislativo y el Poder Judicial, y el Estado de derecho que garantiza el respeto de las libertades civiles. Entre los ocho países que ocupan los primeros puestos están Dinamarca, Suecia, Estonia y Nueva Zelanda.

Como componente por resaltar dentro de estas mediciones está el índice de elecciones limpias, el cual se centra en evaluar si las elecciones son consideradas libres y justas, entendiendo esto como la ausencia de fraude en el registro, irregularidades sistemáticas, intimidación gubernamental de la oposición, compra de votos y violencia electoral. Para ello, se ponderan, entre otros, los aspectos de libertad y justicia durante todo el proceso y la capacidad y autonomía de los organismos encargados en la gestión de los procesos electorales. Costa Rica, obtuvo un 0.94 (ponderado sobre 1).

Desde otra mirada, el índice de percepción de integridad electoral (PEI)<sup>3</sup> del Royal Military College de Canadá, Universidad de East Anglia, Reino Unido, y Universidad de Queens, describe el conjunto de datos de percepciones de integridad electoral que se extrae de una encuesta continua de 4722 evaluaciones de expertos sobre la integridad electoral en 497 elecciones en 169 países de todo el mundo.

Para julio de 2023, Costa Rica tuvo un PEI de 69, por lo que se ubicó en quinto lugar a nivel americano. Los cuatro primeros lugares fueron Uruguay (83), Canadá (81), Chile (74) y Panamá (70). No obstante, y de nuevo, al considerar únicamente la variable de procedimientos electorales, el país obtuvo un puntaje de 95. Algunos de los indicadores de desempeño medidos fueron: buen manejo de las elecciones, la información sobre los procesos de votación estuvo ampliamente disponible, los oficiales electorales fueron justos y las elecciones se llevaron a cabo de conformidad con la ley.

Según lo advertí recientemente en el informe de labores rendido con ocasión de las elecciones municipales de 2024 (Brenes Villalobos, 2024), no pretendo que dichos indicadores oculten o disfracen una democracia que está dando muestras de fatiga (Alcántara, 2019), de hecho, comparto plenamente tanto el diagnóstico del catedrático salmantino, como la crisis

---

<sup>3</sup> Electoral Integrity Global Report (2023). Disponible en: <https://www.electoralintegrityproject.com/global-report-2023>

y riesgos que los profesores de Harvard Levitsky y Ziblatt apuntan en su lapidario "How democracies die" (2018).

Costa Rica presenta actualmente retos y desafíos extraordinarios para fortalecer su democracia, principal e inicialmente, desde su educación cívica; al tiempo que entiendo y comparto que muchas alertas en los indicadores de seguridad, tasa de homicidio, pobreza y desigualdad confirman una crisis de necesaria atención. No obstante este delicado panorama, respecto de la democracia formalmente entendida y el quehacer del Tribunal Supremo de Elecciones en la organización de comicios, los indicadores citados dan respaldo y evidencian un buen hacer.

La buena salud del TSE, que trasciende y abona a la democracia costarricense como un todo, obedece y se explica, en mucho, en robustas normas constitucionales que le han permitido ejercer su rol de manera autónoma e independiente.

La creación del TSE en la Constitución Política de 1949 fue, justamente, una de las principales innovaciones frente a las anteriores constituciones políticas costarricenses, siendo resultado directo del conflicto bélico de 1948. Los constituyentes del 49 (no utilizo lenguaje inclusivo porque dicha constituyente, conforme a las políticas, reglas y prácticas del momento, no incluía mujeres en su integración) procuraron un organismo electoral autónomo y especializado, con una marcada intención de inmunizarlo frente a la intervención por parte de los otros supremos poderes (Sobrado, 2010, pp. 14-16). La protección máxima a la libertad y pureza del sufragio siempre estuvo como norte en la Asamblea Nacional Constituyente, a fin de evitar una repetición del conflicto armado que le dio origen.

Por los logros alcanzados de la democracia electoral costarricense, brevemente reseñados con indicadores al 2023 expuestos en el inicio de esta introducción, podría pensarse que el TSE no requiere reforma constitucional alguna. A la postre, la transición y la alternancia entre gobiernos, logradas de manera ininterrumpida y pacífica en el país desde 1953, en mucho se explica gracias a la estabilidad de la institucionalidad electoral.

Ahora bien, un repaso a las reformas constitucionales sobre la conformación orgánica y competencial del TSE en estos 75 años evidencian que, aunque escasas, dichas reformas parecieran inconclusas o con pendientes de atención para completar la voluntad del constituyente derivado (apartado 2).

En el ánimo de atender esos pendientes y de aportar al debate nacional sobre reformas electorales, el presente ensayo replica cuatro propuestas de reforma constitucional al organismo electoral, todas en busca de fortalecer su independencia, así como resguardarlo frente a nuevos desafíos institucionales (apartado 3).

## **2. REFORMAS CONSTITUCIONALES AL TSE DESDE 1949**

En lo que respecta al TSE, y la materia electoral globalmente entendida, nuestra Constitución Política del 49 le dedicó el título VIII sobre los derechos y deberes políticos, integrado por tres capítulos: Los ciudadanos (artículos 90 a 92), El sufragio (artículos 93 al 98) y El Tribunal Supremo de Elecciones (artículos 99 al 104). A este articulado deben agregarse cuatro normas constitucionales que, aunque fuera de ese título específico, suman respecto de la ingeniería constitucional creada para el TSE: en concreto los artículos 9, 10, 121.1 y 177.

El artículo 121.1 reitera y acompaña al numeral 102.3 en cuanto a excepcionar a la Asamblea Legislativa la interpretación auténtica de las leyes electorales, cuya interpretación exclusiva y obligatoria le corresponde al propio TSE. Ambas normas son originarias y no han sufrido reforma alguna desde el 49. Por su parte, los artículos 9, 10 y 177 son producto del poder constituyente derivado, entiéndase, resultado de reformas constitucionales parciales al efecto. En el presente *paper*, en aras de identificar únicamente aquellas normas constitucionales que expresamente refieren al particular diseño orgánico del TSE costarricense, se propone y defiende que dicho modelo se materializa en los siguientes 11 artículos: 9, 10, 97, 99, 100, 101, 102, 103, 104, 121.1 y 177. Nótese que se asumen estas normas constitucionales como el núcleo o *cuore* del TSE, sin referenciar otras normas del texto fundamental que también son claves, pero respecto del proceso electoral, los partidos políticos, el financiamiento partidario o el derecho mismo al sufragio.

De esos 11 artículos "nucleares", 5 mantienen la redacción del constituyente originario (97, 99, 103, 104 y 121.1), mientras que los otros 6 sí han conllevado, parcialmente, modificaciones. A estas segundas normas reformadas se dedica este apartado, de manera descriptiva y en el orden cronológico de su incorporación a la Constitución Política, refiriéndose así los puntos siguientes a los artículos 100, 101, 177, 9, 10 y 102.

Con la intención de un repaso histórico, se cita únicamente la norma en su versión original, según fuese aprobada por la Asamblea Nacional Constituyente de 1949, en conmemoración y honor del 75 aniversario que tanto nuestra Constitución Política como nuestro TSE comparten<sup>4</sup>.

De inmediato, a modo de sistematización, se refieren los aspectos relevantes que incorporaron las posteriores reformas en lo estrictamente relativo al organismo electoral. De esta manera, el análisis sobre el alcance, u omisión, de algunas de esas modulaciones constitucionales se deja para el apartado propositivo.

## 2.1 INTEGRACIÓN DEL TSE

Los numerales 100 y 101 constitucionales refieren a la forma en cómo está integrado el TSE, el periodo de nombramiento de las magistraturas electorales, su renovación intercalada, sus condiciones laborales, inmunidades y prerrogativas. En el caso del artículo 100 constitucional, este fue reformado en tres ocasiones en los años 1959, 1961 y 1965. Ahora bien, en su versión original de 1949, este artículo señala:

El Tribunal Supremo de Elecciones estará integrado por **tres** [resaltado añadido] Magistrados propietarios y **tres** [resaltado añadido] suplentes de nombramiento de la Corte Suprema de Justicia, en votación no menor de los dos tercios del total de sus miembros; deben reunir iguales condiciones a las exigidas para serlo de dicha Corte y estarán sujetos a las mismas responsabilidades establecidas para los miembros de ésta.

En 1959, mediante Ley 2345 del 20 de mayo de 1959, se modificaron aspectos de forma del párrafo primero y se adicionó un párrafo segundo para, en esencia, incorporar que las magistraturas electorales estarían sujetas a las condiciones de trabajo y remuneraciones de las magistraturas de las salas de Casación de la Corte Suprema de Justicia.

En 1961, en una segunda reforma, Ley 2740 del 12 de mayo de 1961, se agregó un nuevo párrafo segundo para establecer la ampliación del TSE de tres a cinco integrantes propietarios: un año antes y seis meses después de

---

<sup>4</sup> La cita a las normas originarias constitucionales referencia a las propias actas de la Asamblea Nacional Constituyente de 1949 (1956): Tomo III, 1.<sup>a</sup> edición, Imprenta Nacional.



la celebración de una “elección popular”, y las dos nuevas magistraturas propietarias son escogidas dentro de las suplencias.

Justificada por la reforma de 1961, en el año 1965 se realizó una tercera reforma, mediante Ley 3513 del 24 de junio de 1965, y que lleva a la actual redacción de ese numeral. Dicha reforma modificó los párrafos primero y segundo para ampliar a seis el total de suplencias y, en lugar de referir a una “elección popular”, advertir que la ampliación lo sería respecto de las “elecciones generales para Presidente de la República o Diputados a las Asamblea Legislativa”.

Por su parte, el artículo 101 constitucional fue reformado en 1965, en conjunto con el numeral 100 en la cita Ley 3513 del 24 de junio de 1965. La versión original del constituyente establecía:

Artículo 101. Los Magistrados del Tribunal Supremo de Elecciones durarán en sus cargos seis años. **Un** [resaltado añadido] propietario y **un** [resaltado añadido] suplente deberán ser renovados cada dos años, pero podrán ser reelectos.

Los Magistrados del Tribunal Supremo de Elecciones gozarán de las inmunidades y prerrogativas que corresponden a los miembros de los Supremos Poderes.

Dado el incremento en las magistraturas suplentes de tres a seis, materializado en la reforma al artículo 100, la reforma a este numeral se centró en que serían dos las suplencias que, en compañía de una plaza propietaria, podrían ser renovadas o reelectas, cada dos años.

## **2.2 DEFENSA DEL PRESUPUESTO ELECTORAL**

El artículo 177 de la Constitución Política, según su redacción original de 1949, disponía:

La preparación del proyecto ordinario corresponde al Poder Ejecutivo por medio de un departamento especializado en la materia, cuyo jefe será de nombramiento del Presidente de la República, para un período de seis años. Este Departamento tendrá autoridad para reducir o suprimir cualquiera de las partidas que figuran en los anteproyectos formulados por los Ministros de Gobierno, Asamblea Legislativa, Corte

Suprema de Justicia y Tribunal Supremo de Elecciones. En caso de conflicto, decidirá definitivamente el Presidente de la República.

El Poder Ejecutivo preparará, para el año económico respectivo, los proyectos de presupuestos extraordinarios, a fin de invertir los ingresos provenientes del uso del crédito público o de cualquier otra fuente extraordinaria.

Dicho articulado fue objeto de tres reformas en 1957, 1959 y 1961. Interesa para esta ponencia la segunda realizada mediante Ley 2345 del 20 de mayo de 1959 que adicionó, al final del párrafo primero, que los gastos presupuestados por el TSE para dar efectividad al sufragio no pueden ser objetados por el departamento especializado del Poder Ejecutivo encargado de la preparación del proyecto ordinario del presupuesto de la república, normalmente entendido ese departamento como propio del Ministerio de Hacienda.

### **2.3 TSE CON RANGO DE PODER DE LA REPÚBLICA**

La versión original del artículo 9 constitucional establecía:

El Gobierno de la República es popular, representativo, alternativo y responsable. Lo ejercen tres Poderes distintos e independientes entre sí: Legislativo, Ejecutivo y Judicial.

Ninguno de los Poderes puede delegar el ejercicio de funciones que le son propias.

La norma se reformó en dos oportunidades, 1975 y 2003. De particular interés, la reforma de 1975, por Ley 5704 del 5 de junio de 1975, adicionó un párrafo tercero para expresamente señalar que un TSE, con el rango e independencia de los poderes del Estado, tiene a su cargo de forma exclusiva e independiente la organización, dirección y vigilancia de los actos relativos al sufragio, así como las demás funciones que le atribuyen la Constitución y las leyes.

### **2.4 CREACIÓN DE LA SALA CONSTITUCIONAL**

El artículo 10 constitucional, en su versión original de 1949 y respecto del control de constitucionalidad de las normas, señalaba:



Las disposiciones del Poder Legislativo o del Poder Ejecutivo contrarias a la Constitución serán absolutamente nulas, así como los actos de los que usurpen funciones públicas, y los nombramientos hechos sin los requisitos legales.

Corresponde a la Corte Suprema de Justicia, por votación no menor de dos tercios del total de sus miembros, declarar la inconstitucionalidad de las disposiciones del Poder Legislativo y de los Decretos del Poder Ejecutivo.

La ley indicará los tribunales llamados a conocer de la inconstitucionalidad de otras disposiciones del Poder Ejecutivo.

La norma fue objeto de reforma en 1975 y en 1989; y es en la segunda cuando se crea la actual Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia mediante Ley 7128 del 18 de agosto de 1989 que modificó la totalidad de ese articulado. De esta manera, se asignó a una sala especializada, en calidad de tribunal constitucional, la declaratoria de la inconstitucionalidad de las normas de cualquier naturaleza y de los actos sujetos al derecho público. Igualmente, se advirtió de inmediato que en esa vía no son impugnables los actos jurisdiccionales del Poder Judicial, la declaratoria de elección que haga el TSE y los demás que determine la ley.

Asimismo, la reforma estableció que le correspondía a esa sala: a) Dirimir los conflictos de competencia entre los poderes del Estado, incluido el TSE, así como con las demás entidades u órganos que indique la ley, y b) Conocer de las consultas sobre proyectos de reforma constitucional, de aprobación de convenios o tratados internacionales y de otros proyectos de ley, según se disponga en la ley. Los recursos de *habeas corpus* y de amparo, propios de la llamada jurisdicción constitucional de la libertad (Cappelletti, 1987) y también competencia de esta sala fueron igualmente incluidos en esta reforma constitucional, aunque establecidos al efecto en el artículo 48 constitucional.

## **2.5 DEMOCRACIA DIRECTA**

Finalmente, en el repaso histórico y descriptivo de las reformas constitucionales a tareas centrales del TSE, debe reseñarse el numeral 102 constitucional que, en su versión original, establecía en nueve incisos, cuanto sigue:

El Tribunal Supremo de Elecciones tiene las siguientes funciones:

- 1) Convocar a elecciones populares.
- 2) Nombrar los miembros de las Juntas Electorales, de acuerdo con la ley.
- 3) Interpretar en forma exclusiva y obligatoria las disposiciones constitucionales y legales referentes a la materia electoral.
- 4) Conocer en alzada de las resoluciones apelables que dicten el Registro Civil y las Juntas Electorales.
- 5) Investigar por sí o por medio de delegados, y pronunciarse con respecto a toda denuncia formulada por los partidos sobre parcialidad política de los servidores del Estado en el ejercicio de sus cargos, o sobre actividades políticas de funcionarios a quienes les esté prohibido ejercerlas. La declaratoria de culpabilidad que pronuncie el Tribunal será causa obligatoria de destitución e incapacitará al culpable para ejercer cargos públicos por un período no menor de dos años, sin perjuicio de las responsabilidades penales que pudieren exigírsele. No obstante, si la investigación practicada contiene cargos contra el Presidente de la República, Ministros de Gobierno, Ministros Diplomáticos, Contralor y Subcontralor Generales de la República, o Magistrados de la Corte Suprema de Justicia, el Tribunal se concretará a dar cuenta a la Asamblea Legislativa del resultado de la investigación.
- 6) Dictar, con respecto a la fuerza pública, las medidas pertinentes para que los procesos electorales se desarrollen en condiciones de garantías y libertad irrestrictas. En caso de que esté decretado el reclutamiento militar, podrá igualmente el Tribunal dictar las medidas adecuadas para que no se estorbe el proceso electoral, a fin de que todos los ciudadanos puedan emitir libremente su voto. Estas medidas las hará cumplir el Tribunal por sí o por medio de los delegados que designe.
- 7) Efectuar el escrutinio definitivo de los sufragios emitidos en las elecciones de Presidente y Vicepresidentes de la República, Diputados a la Asamblea Legislativa, miembros de las Municipalidades y Representantes a Asambleas Constituyentes.

- 8) Hacer la declaratoria definitiva de la elección de Presidente y Vicepresidentes de la República, dentro de los treinta días siguientes a la fecha de la votación, y en el plazo que la ley determine, la de los otros funcionarios citados en el inciso anterior.
- 9) Las otras funciones que le encomiende esta Constitución o las leyes.

Todos los incisos citados mantienen en la actualidad su redacción original, toda vez que la reforma del 2002, mediante Ley 8281 del 28 de mayo de 2002, se limitó a adicionar un nuevo inciso 9, con la consecuente corrida en la numeración del último inciso que pasó a ser el inciso 10.

El nuevo inciso 9 del artículo 102 constitucional asignó al TSE la función de organizar, dirigir, fiscalizar, escutar y declarar los resultados de los procesos de referéndum. Estableció, además, que no puede convocarse a más de un referéndum al año, ni tampoco durante los seis meses anteriores ni posteriores a la elección presidencial. La reforma expresamente señala que los resultados serán vinculantes para el Estado si participa al menos el treinta por ciento (30%) de la ciudadanía inscrita en el padrón electoral para la legislación ordinaria, y el cuarenta por ciento (40%) como mínimo para las reformas parciales de la Constitución y los asuntos que requieran aprobación legislativa por mayoría calificada.

Se aclara que esa reforma del 2002 que conllevó la instauración de mecanismos de democracia directa en nuestra Constitución Política, a su vez modificó 6 artículos constitucionales: el citado 102.9, pero también los numerales 105, 123, 124, 129 y 195.

### **3. Futuras reformas constitucionales**

Aunque, cuantitativamente, las reformas antes descritas pueden estimarse como pocas; cualitativamente, dichas reformas son de gran calado y de importancia medular en la integración del TSE y sus competencias. Personalmente, estimo que en algunos casos esas reformas quedaron inconclusas, mientras que, en otras, el ejercicio y puesta en práctica de estas ha evidenciado la necesidad de su revisión, depuración o delimitación.

Este apartado, en análisis de ese histórico de reformas, y de manera prospectiva, intenta una nueva lectura constitucional. Seguramente, en el

fondo, el interés personal es obviar lo que en neerlandés se conoce como “struisvogelpolitiek” (Sanders, 2016), literalmente: la política del avestruz.

### **3.1 INTEGRACIÓN PERMANENTE DEL TSE CON 5 MAGISTRATURAS ELECTORALES**

Según lo he expuesto y manifestado en otros momentos, tesis de Licenciatura en Derecho (Brenes, 2002), tesis de Doctorado en Ciencia Política (Brenes, 2012), artículos académicos (Brenes, 2019), e incluso en informes de rendición de cuentas (Brenes, 2018 y 2020, por ejemplo), defiendo que el TSE se integre permanentemente con 5 magistraturas propietarias y sus respectivas suplencias.

Conforme al repaso histórico de las reformas a los artículos 100 y 101 constitucionales (apartado 2.1), inicialmente el TSE estaba integrado por tres magistraturas propietarias y tres suplencias. Esa integración inicial, conforme a los estándares en las plazas de magistraturas suplentes para las salas de Casación de la Corte Suprema de Justicia de la época, incluso actualmente, parecía quedarse corta. A modo de ejemplo, siempre con referencia en normas originarias del 49, la Constitución Política establecía que la Corte Suprema de Justicia estaba integrada por 17 magistraturas propietarias y, al menos, veinticinco suplencias, artículos 157 y 164 constitucionales, respectivamente<sup>5</sup>.

Si bien la reforma constitucional de 1965 subsanó esa omisión en la integración del TSE por medio de la elevación del número de magistraturas suplentes a un total de 6, pareciera que dicha reforma ponderó únicamente la integración propietaria del TSE en periodo ordinario con 3 magistraturas, obviando con ello la reforma de 1961 que, de cara a una elección popular (luego referida como elecciones generales para la presidencia y diputaciones), creó un diseño en el cual el TSE se amplía a cinco magistraturas propietarias en ese periodo electoral extraordinario.

Actualmente, cuando el TSE se amplía a 5 magistraturas propietarias, y en tanto esas plazas propietarias se llenan con suplencias, el total de suplencias del TSE se reduce de 6 a 4 plazas. De esta suerte, en periodos extraordinarios de elecciones las suplencias del TSE están incompletas ante la eventual sustitución del pleno de las magistraturas propietarias. Dicho de

---

<sup>5</sup> La Ley Orgánica del Poder Judicial, Ley 8 del 29 de noviembre de 1937, en su última versión, establece que la Corte contará, al menos, con 37 magistraturas suplentes: 9 de la Sala Primera, 8 de la Sala Segunda, 8 de la Sala Tercera y 12 de la Sala Constitucional.

otra manera, el mínimo de magistraturas suplentes del TSE debería ser de 7 plazas.

Independientemente de esa consideración puntual y numérica a las magistraturas suplentes, con el paso del tiempo, el TSE ha ampliado sus competencias jurisdiccionales y administrativas, y ha asumido funciones, incluso de juez constitucional especializado en la materia electoral, por ejemplo, al conocer de los recursos de amparo electoral; las cuales constituyen razones de peso y muy propias del diseño e ingeniería constitucional costarricense para defender la reforma (Brenes, 2002).

Incluso, más allá de ese crecimiento de competencias y funciones del TSE, en lo estrictamente operativo, es indispensable no olvidar que la capacidad interpretativa del juez electoral es vinculante *erga omnes*, salvo para sí mismo (artículo 3 del Código Electoral); de manera que el TSE está facultado para variar sus criterios jurisprudenciales a lo largo del tiempo. Esta posibilidad de cambio -que no se cuestiona y que más bien ratifica la independencia de criterio de los jueces electorales-; no obstante, ante las diferentes tesis (votos salvados o notas separadas) que puedan existir, lógicamente lleva a una variación de criterio según las diferentes integraciones, de manera que la renovación forzada de dos de sus integrantes deviene en una nueva oportunidad para propiciar variaciones de criterio del tribunal respecto de las reglas que han requerido una determinada interpretación. Bajo esa lógica, apostar por una integración permanente busca evitar la inestabilidad en los criterios jurisprudenciales y la consecuente inseguridad jurídica que esto puede generar por el cambio constante en la conformación del TSE.

Según lo advertía en mi investigación doctoral, la constante variación en la integración del tribunal podría conllevar que asuntos de naturaleza y hechos similares tengan una solución diferente, pero más grave aún, ese cambio de integración podría incluso propiciar un tratamiento diferenciado en un mismo expediente.

En los recursos de amparo electoral, como muestra, y dado que en estos es posible la suspensión del acto en forma previa al dictado de la resolución final, dicha suspensión podría resolverse con una integración diferente en número a la que en definitiva se pronuncie en sentencia. Ante dicho escenario, cabe cuestionarse la eventual afectación de aquella persona que, en un primer momento, con un tribunal de cinco magistraturas, recibe una estimación favorable a sus alegatos e incluso declare la suspensión del acto;

pero, por el posterior cambio en la integración a tres magistraturas, en un segundo momento, la nueva integración finalmente -en una votación dividida- anule lo anterior y desestime el conocimiento de la causa *ad portas*. La variación en el número de jueces o juezas que integran la totalidad del tribunal facilita, entonces, que asuntos de naturaleza y hechos similares tengan solución diferente (Brenes, 2012, p. 315).

Actualmente, las elecciones municipales a mitad de periodo, por disposición legal, también conllevan una ampliación en la integración propietaria del TSE, aunque en periodos diferenciados<sup>6</sup>. De hecho, llama la atención, en regreso al repaso histórico de las reformas al artículo 100, la modificación constitucional de "elecciones generales para Presidente de la República o Diputados a la Asamblea Legislativa" (reforma de 1965), en lugar de la mención previa a una "elección popular" (reforma de 1961); dicha reforma podría expresar, desde el constituyente derivado, y en una lectura muy literal, la intención de que únicamente la elección presidencial fuese objeto de esa ampliación. Elemento que abona a que sea la propia Constitución la que defina esa ampliación definitiva para todo tipo de comicios.

Se comparte que el diseño constitucional del artículo 101, para con el TSE, tiene sus orígenes en la Constitución Política norteamericana, en especial la renovación por periodos limitados, que no involucran a la totalidad del cuerpo, para mantener su continuidad (Araya Pochet en Araya Pochet y Cheves Aguilar, 2001, p. 547), o lo que, en palabras de Sobrado González (2010, p. 14), es una forma de designación escalonada en el tiempo que evita la defenestración del organismo electoral. Ahora bien, por esa semejanza para con el Senado norteamericano y su renovación en tercios, se parte de la hipótesis de que el número de magistraturas suplentes electorales se fijó en 6, precisamente para que coincidiesen las duplas que permitiesen cada dos años su eventual renovación o reelección.

La decisión del constituyente originario es ingeniosa; sin embargo, no impide su reformulación con otras matemáticas que permitan y mantengan esa designación escalonada, por ejemplo: la eventual integración de un TSE con 5 magistraturas propietarias, acompañadas de 10 suplencias, y establecer que una propietaria y dos suplencias podrán ser renovadas, o

---

<sup>6</sup> En el caso de las elecciones nacionales el periodo va desde 1 año antes y hasta 6 meses después de la fecha de la primera votación. En el caso de las municipales, este va desde 6 meses antes y hasta 3 meses después del día de la elección.



reelectas, cada dos años, aunque con periodos de 5 años de duración en sus cargos.

### **3.2 PRESUPUESTO ELECTORAL CON PISO CONSTITUCIONAL**

El artículo 177 constitucional que se repasaba en el punto 2.2 ha sido reformado en tres oportunidades, años 1957, 1959 y 1961. La reseña inicial lo fue únicamente sobre la segunda de las reformas del año 1959 que, a modo de garantía y autonomía sobre el presupuesto electoral, vino a fijar un infranqueable muro de contención frente a eventuales injerencias del Poder Ejecutivo sobre el TSE. No obstante, en este apartado, interesa traer a colación la primera de las reformas constitucionales al numeral 177, Ley 2122 del 22 de mayo de 1957 que incorporó un párrafo segundo para asignar directamente al Poder Judicial una suma no menor del 6% de los ingresos ordinarios calculados para el año económico.

En la misma lógica de fortalecer la independencia electoral, desde su autonomía financiera, estimo oportuno avanzar a una reforma constitucional que le asigne recursos mínimos al TSE para sus labores. En el último informe de labores rendido (Brenes, 2024), se advertía que la revisión al presupuesto del TSE en los últimos años, sin ponderar la contribución estatal a los partidos políticos, evidencia cifras que rondan o, incluso, están por debajo del 0,50% del presupuesto de la república, por ejemplo: 0,50% en 2018; 0,39% en 2019; 0,47% en 2020; 0,37% en 2021 y 0,45% en 2022. Garantizar ese mínimo presupuestario, que bien podría aumentarse para fortalecer la formación y educación en democracia, conlleva garantizar la autonomía misma de la función electoral como un todo.

En el debate sobre el porcentaje por fijar constitucionalmente tendrá que mediar la responsabilidad y disciplina para, desarrollando los mecanismos adecuados, propiciar presupuestos que guarden una correlación directa con los ingresos ordinarios y no propiciar disparadores del gasto público (Barahona Briceño en Araya Pochet y Cheves Aguilar, 2001, p. 740). Asimismo, en muy oportuno deviene que ese presupuesto del TSE se limite a las partidas ordinaria (850-01) y electoral propiamente dicha (850-02), excluyéndose de esa globalidad la contribución estatal a los partidos políticos, conocida como deuda política.

### 3.3 PODER ELECTORAL

La Constitución Política costarricense, desde 1975, estipula al TSE con el rango e independencia de los poderes del Estado (aparte 2.3), consecuentemente, la propuesta de reforma para -expresamente- considerarlo un poder de la república podría estimarse como una cuestión nominal, semántica o incluso innecesaria. Contrario a ese pensar, y muy a propósito de los 75 años del TSE, encuentro oportuno el momento para ese reconocimiento histórico como auténtica afirmación del rol que el TSE ha asumido en defensa de la democracia costarricense desde su creación.

En cita del jurista nacional Carlos José Gutiérrez (citado en Jiménez Quesada, 1992, p. 238), no haber indicado y nombrado expresamente al Tribunal Supremo de Elecciones como un cuarto poder de la república es simplemente una muestra de timidez constitucional en homenaje a Montesquieu y su división tripartita expuesta en la clásica obra *L'Esprit Des Lois*.

De hecho, de gran carga simbólica para la futura reforma, aunque no recomiendo su redacción integral, sí estimo oportuno revivir el artículo 7 del proyecto de Constitución Política presentado por la Junta Fundadora de la Segunda República a la Asamblea Nacional Constituyente de 1949 que señalaba textualmente:

El Gobierno de la República es popular, representativo, alternativo, responsable, institucional y sujeto a la primacía de la ley. **Lo ejercen cuatro Poderes distintos que se denomina: Judicial, Legislativo, Electoral y Ejecutivo** [resaltado añadido], entre los cuales no existe subordinación. Ninguno de los Poderes puede delegar en otro el ejercicio de funciones que le son propias<sup>7</sup>.

La propuesta del poder electoral no es nueva, concretarla, así sea 75 años después, bien puede representar una reivindicación histórica y un merecido homenaje.

---

<sup>7</sup> Actas de la Asamblea Nacional Constituyente de 1949, primera edición, Tomo I, Imprenta Nacional, San José, Costa Rica, 1951, p. 26.

### **3.4 DELIMITACIÓN DE COMPETENCIAS CON SALA CONSTITUCIONAL**

La creación y funcionamiento a partir de 1989 de la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia ha representado el más importante y revolucionario cambio en el sistema jurídico constitucional costarricense.

Tanto en mi tesis de Licenciatura en Derecho sobre la jurisdicción constitucional electoral (2002) como en mi tesis doctoral en Ciencia Política sobre el rol político del juez electoral (2012), reafirmo la relevancia de la Sala Constitucional, al tiempo que sugiero que, en su creación, y consecuente delimitación de competencias en 1989, se omitió una ponderación más reposada de las competencias jurisdiccionales del TSE, la especialidad y la autonomía de la materia electoral. El conflicto de competencias entre la Sala Constitucional y el TSE ha producido una considerable reflexión jurisprudencial y académica desde los inicios mismos de la sala, no refiero acá ese debate que justamente en las tesis reseñadas se trata a profundidad, simplemente advierto que este continúa a la fecha y que su desatención, mediante reformas concretas, abona en su intensidad. La apuesta por la autorrestricción judicial y una solución pacífica desde la propia jurisprudencia constitucional no ha resultado la vía idónea.

Recientemente, la investigación doctoral de Matarrita Arroyo (2022) intitulada *¿Guerra de Cortes en Costa Rica? Los conflictos entre las jurisdicciones constitucional y electoral* retoma el desencuentro. El estudio plantea ajustes para mitigar el diferendo de las tensiones existentes.

En concreto, siguiendo las prohibiciones que establecen los artículos 30 inciso d y 74 de la Ley de la Jurisdicción Constitucional, Matarrita Arroyo (2022, p. 362) propone la ratificación de esos mandatos en la propia Constitución Política, toda vez que su disposición, únicamente en la ley, no ha evitado las tesis revisionistas de la Sala Constitucional sobre la jurisdicción electoral. Al efecto, la reforma adiciona el numeral 103 constitucional para que expresamente indique que no procede recurso de amparo ni cabrá acción de inconstitucionalidad contra los actos y disposiciones del Tribunal Supremo de Elecciones relativos al ejercicio de la función electoral. Coincido plenamente con esa propuesta de reforma, únicamente con la observación de que las prohibiciones señaladas lo sean no solo contra los actos y disposiciones del TSE, sino también contra la jurisprudencia electoral misma.

### **3.5 DEMOCRACIA DIRECTA**

La reforma constitucional del año 2002 asignó al TSE la función de organizar, dirigir, fiscalizar, escrutar y declarar los resultados de los procesos de referéndum, inciso 9 del artículo 102 constitucional.

Es natural entender a la materia referendaria como materia electoral, así lo ha defendido en copiosa jurisprudencia el propio TSE. Esa competencia no se discute y se reafirma acá. No obstante, amparada en la reforma constitucional del punto anterior, y ratificando esta, cobra relevancia la sana delimitación de competencias también al momento de consultas populares de alcance nacional. El respeto a los actos, disposiciones y jurisprudencia electoral del TSE, comprendiendo en estos los propiamente referendarios, garantizaría por igual la independencia del TSE en la materia.

## **4. COROLARIO**

A 75 años de su creación, el TSE goza de buena salud. Ahora bien, a pesar de un alto desempeño en integridad electoral, conforme a rigurosos estándares internacionales, un repaso histórico a las reformas constitucionales realizadas al *core* de su diseño constitucional sugiere pendientes y omisiones de necesaria atención. El ensayo, en el marco conmemorativo también de la Constitución Política, y en resumen de lo expuesto, propone 4 reformas constitucionales:

1. La integración permanente del TSE con 5 magistraturas electorales propietarias, con el consecuente aumento de sus magistraturas suplentes.
2. Fijación de un mínimo presupuestario al TSE.
3. Inclusión y denominación expresa del poder electoral como uno de los cuatro poderes de la república.
4. Improcedencia del recurso de amparo y la acción de inconstitucionalidad en Sala Constitucional contra los actos, disposiciones y jurisprudencia del TSE en materia electoral, incluyendo en esta la materia referendaria.

Las reformas propuestas quedan abiertas para el debate, crítica y análisis. Según se exponen, en las reformas no se precisan pormenores o incluso su redacción formal definitiva, aunque se postulan con claridad y convicción en

su fondo, así como en su objetivo medular: continuar en la defensa y el fortalecimiento de la democracia electoral costarricense.

## REFERENCIAS

- Actas Asamblea Nacional Constituyente de 1949 (1.<sup>a</sup> edición) (tomos I, 1951; II, 1952 y III, 1956). Imprenta Nacional.
- Alcántara Sáez, M. (2019). Los partidos y la fatiga de la democracia, especial referencia al caso de América Latina. *Revista de Derecho Electoral*, (28), 1-24. [https://www.tse.go.cr/revista/art/28/alcantara\\_saez.pdf](https://www.tse.go.cr/revista/art/28/alcantara_saez.pdf)
- Araya Pochet, C. y Cheves Aguilar, N. (Coord.) (2001). *Constitución Política Comentada de Costa Rica*. Editorial McGraw-Hill Interamericana.
- Brenes Villalobos, L. D. (2002). *Jurisdicción constitucional electoral*. [Tesis de Licenciatura, Universidad de Costa Rica].
- Brenes Villalobos, L. D. (2012). *El rol político del juez electoral*. Editorial IFED-TSE.
- Brenes Villalobos, L. D. (2015). *Votar importa*. Editorial IFED-TSE y Fundación Konrad Adenauer.
- Brenes Villalobos, L. D. (2018). *Informe final de gestión. Elecciones nacionales 2018*. [https://www.tse.go.cr/pdf/informes\\_gestion/inf\\_final\\_diegebrenes.pdf](https://www.tse.go.cr/pdf/informes_gestion/inf_final_diegebrenes.pdf)
- Brenes Villalobos, L. D. (2019). Magistratura electoral y reforma constitucional. *Revista de Ciencias Jurídicas*, (149), 61-72. <https://revistas.ucr.ac.cr/index.php/juridicas/article/view/39567>
- Brenes Villalobos, L. D. (2020). *Informe final de gestión. Elecciones Municipales 2020*. [https://www.tse.go.cr/pdf/informes\\_gestion/inf\\_final\\_luisdiegebrenes.pdf](https://www.tse.go.cr/pdf/informes_gestion/inf_final_luisdiegebrenes.pdf)
- Brenes Villalobos, L. D. (2021a). *Informe final de rendición de cuentas: 2015-2021*. [https://www.tse.go.cr/curriculum\\_brenes\\_villalobos.htm](https://www.tse.go.cr/curriculum_brenes_villalobos.htm)
- Brenes Villalobos, L. D. (2021b). Debates contemporáneos en la justicia electoral y rendición de cuentas. *Revista de Derecho Electoral*, (32), 43-61. [https://www.tse.go.cr/revista/art/32/brenes\\_villalobos.pdf](https://www.tse.go.cr/revista/art/32/brenes_villalobos.pdf)
- Brenes Villalobos, L. D. (2024). *Informe final de rendición de gestión. Elecciones Municipales 2024*. [https://www.tse.go.cr/pdf/informes\\_gestion/inf\\_final\\_Luis\\_Diego\\_Brenes\\_Villalobos.pdf](https://www.tse.go.cr/pdf/informes_gestion/inf_final_Luis_Diego_Brenes_Villalobos.pdf)

Cappelletti, M. (1987). *La justicia constitucional* (1.ª edición). Editorial Universidad Autónoma de México.

Centro de Investigación y Estudios Políticos, Universidad de Costa Rica. (2024). Informe del Estudio de opinión pública del CIEP (mayo 2024). <https://ciep.ucr.ac.cr/informe-del-estudio-de-opinion-publica-del-ciep-mayo-2024/>

Constitución Política de Costa Rica [Const.]. Arts. 9, 10, 90, 91, 92, 97, 99, 100, 101, 102, 103, 104, 121.1 y 177 de noviembre de 1949 (Costa Rica).

Economist Intelligence Unit. *Democracy index 2023. Age of conflict*. <https://www.eiu.com/n/campaigns/democracy-index-2023/>

Electoral Integrity Project. *Electoral Integrity Global Report* <https://www.electoralintegrityproject.com/global-report-2023>

Jiménez Quesada, M. A. (1992). *Desarrollo constitucional de Costa Rica* (4.ª edición). Editorial Juricentro.

Levitsky, S. y Ziblatt, D. (2018). *How Democracies Die*. Penguin Random House LLC.

Ley 8. Ley Orgánica del Poder Judicial. República de Costa Rica y sus reformas del 29 de noviembre de 1937. <https://www.pgrweb.go.cr/scij/main.aspx>

Ley 7135. Ley de la Jurisdicción Constitucional del 10 de octubre de 1989. Diario Oficial 198, Alcance 34.

Ley 7794. Código Municipal 27 de abril de 1998. Diario Oficial 9

Ley 8492. Regulación del Referéndum del 9 de marzo de 2006. Diario Oficial 67 .

Ley 8765. Código Electoral de 19 de agosto de 2009. Diario Oficial 171, Alcance 37.

Matarrita Arroyo, M. (2022). *¿Guerra de Cortes en Costa Rica? Los conflictos entre las jurisdicciones constitucional y electoral*. [Tesis doctoral, Universitat Pompeu Fabra. Departament de Dret].

Mora Barrantes, C. (2021). *Constitución Política de la República de Costa Rica, histórico de reformas*. Asamblea Legislativa. Departamento de Gestión Documental y Archivo. <https://www.asamblea.go.cr/sd/Documents/BIBLIOTECADIGITAL/DOCUMENTOS/CONSTITUCI%C3%93N%20POL%C3%8DTICA/Constitucion%20pol%C3%Adtica%20historico%20reformas.pdf>



Nord, M., Lundstedt, M. Altman, D., Angiolillo, F., Borella, C., Fernandes, T., Gastaldi, L., Good, A., Natsika N. y and Lindberg, S. (2024). *Democracy Report 2024: Democracy winning and losing at the ballot*. University of Gothenburg: V-Dem Institute. <https://v-dem.net/publications/democracy-reports/>

Sanders, E. F. (2016). *Lost in translation* (1.<sup>a</sup> edición). Libros del Zorro Rojo.

Sobrado González, L. A. (2010). El régimen electoral en la Constitución de 1949. *Revista de Derecho Electoral*, (9), 1-15. [https://www.tse.go.cr/revista/art/9/sobrado\\_gonzalez\(1\).pdf](https://www.tse.go.cr/revista/art/9/sobrado_gonzalez(1).pdf)

UNIMER (2017). Estudio técnico para el análisis FODA preliminar y el análisis PESTEL del Tribunal Supremo de Elecciones (Documento de trabajo).