

## Recensión jurisprudencial: el diálogo constitucional entre la Sala Constitucional y el Tribunal Supremo de Elecciones

Mario Matarrita Arroyo\*

[https://doi.org/10.35242/RDE\\_2025\\_39\\_11](https://doi.org/10.35242/RDE_2025_39_11)

### Nota del Consejo Editorial



**Recepción:** 12 de diciembre de 2024.

**Revisión, corrección y aprobación:** 13 de enero de 2025.

**Resumen:** A través de su sentencia n.º 9069-E9-2024, el Tribunal Supremo de Elecciones, en consideración del voto n.º 35449-2024 de la Sala Constitucional, rechazó, por primera vez en su historia, una solicitud de recolección de firmas para la convocatoria a un referéndum por iniciativa ciudadana, dados los roces de constitucionalidad identificados por el tribunal constitucional en la iniciativa legislativa. Al analizar la resolución del TSE, se aprecia la vocación de diálogo con la Sala Constitucional y, por extensión, el cumplimiento de su nuevo rol en el trámite de las iniciativas de referéndum: el de juez que, ante una duda de constitucionalidad, consulta al órgano encargado del control de la constitucionalidad su parecer sobre el particular.

**Palabras clave:** Consulta de constitucionalidad / Supremacía constitucional / Referéndum / Diálogo entre tribunales.

**Abstract:** Through its ruling 9069-E9-2024, the Supreme Electoral Tribunal, in consideration of vote 35449-2024 of the Constitutional Chamber, rejected, for the first time in its history, a request to collect signatures to call a referendum, by citizen initiative, based on the constitutionality issues identified by the constitutional court in the legislative initiative. When analyzing the TSE resolution, one appreciates the vocation for dialogue with the Constitutional Chamber and, by extension, the fulfillment of its new role regarding the process of referendum initiatives: that of a judge who, when faced with a question of constitutionality, consults the body in charge of judicial review its opinion on the matter.

**Key Words:** Constitutional consultation / Constitutional supremacy / Referendum / Dialogue between courts.

\* Costarricense, abogado y criminólogo, correo: mmatarrita@tse.go.cr. Doctor en Derecho por la Universidad Pompeu Fabra (España). Letrado del Tribunal Supremo de Elecciones.

## 1. INTRODUCCIÓN

En un desarrollo académico anterior (2024), el autor de estas líneas defendió la necesidad de ajustar la interacción entre la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia (SC) y el Tribunal Supremo de Elecciones (TSE), dos de los principales órganos judiciales del ordenamiento jurídico costarricense. El principal propósito de ese ajuste, como se indicó en su momento, es permitir que, a través de contactos colaborativos, ambas cortes puedan ejercer en mejor medida los cometidos que les han sido encomendados constitucionalmente.

En esa oportunidad, se señaló que las reformas operadas a la Ley de la Jurisdicción Constitucional (-LJC- n.º 7135) y a la Ley sobre Regulación del Referéndum (-LRR- n.º 8492), por la vía de la implementación de la *Ley para incorporar la consulta previa y facultativa de constitucionalidad en los procesos de referéndum* (n.º 10.013), inauguraron un espacio de colaboración entre los tribunales electoral y constitucional (Brenes, 2019). Lo anterior en la medida en que la última de esas leyes incorporó una habilitación competencial a la SC para que, ante consulta facultativa del TSE, atienda sus dudas de constitucionalidad acerca de una iniciativa que se le ha presentado, a su conocimiento, para el trámite a referéndum. A propósito de esa innovación normativa, en el referido estudio se señaló:

De este modo, la adopción de esa ley sigue la idea planteada por Brenes (2019b) y explota, en su configuración, un elemento normativo apropiado porque, reconociendo la autonomía de la función electoral, habilita al TSE, no le obliga, para consultar a la SC -como encargada, en exclusiva, del control de constitucionalidad y la función consultiva constitucional- si determinado proyecto de ley o reforma constitucional, que pretenda someterse a referéndum, incluye contenidos contrarios a la CP [Constitución Política]. Cuando ocurra que el órgano electoral consulte al tribunal constitucional se fortalecerá la interdependencia entre ambas jurisdicciones (...), al permitir, al menos desde la teoría, una simbiosis que tendrá como efecto pacificar un amplio sector de las discrepancias interpretativas [lo incluido entre corchetes es suplido]. (Matarrita Arroyo, 2024)

Con mirada prospectiva, no obstante, se advirtió que la suerte del mecanismo de consulta facultativa descansaría, por un lado, en la voluntad del órgano electoral para plantear las dudas cuando las albergue y, por otro, en el hecho de que, al recibir la respectiva respuesta, este tome en consideración lo

expresado por el tribunal constitucional para que continúen su trámite, únicamente, aquellas iniciativas ayunas de vicios de constitucionalidad.

Ahora bien, transcurridos algunos meses de implementada la reforma en comentario, se han presentado los primeros casos de consulta facultativa del TSE a la SC, entre los cuales destaca el que se explica a continuación.

## **2. LA CONSULTA FACULTATIVA DE CONSTITUCIONALIDAD RESPECTO DEL PROYECTO DE "LEY DE CONTROL Y REGULACIÓN DE CANNABIS PARA USO RECREATIVO" Y SUS RESULTADOS**

El proyecto n.º 23.383, denominado "Ley de control y regulación de cannabis para uso recreativo", es una iniciativa presentada en corriente legislativa que busca establecer una cobertura jurídica para, entre otras actividades, la siembra, la producción y la elaboración del cannabis, de modo que resulte lícito, para los consumidores mayores de edad, su comercio y consumo con arreglo a los parámetros establecidos.

No obstante su incorporación al trámite parlamentario regular, en un primer momento, el proyecto no alcanzó el apoyo político requerido a efectos de convertirse en ley de la república; por ello, una persona interesada solicitó ante el TSE la autorización para que, de conformidad con el artículo 6 de la LRR, se le permitiera recolectar la cantidad de firmas requeridas a fin de convocar a la ciudadanía a un referéndum en el que la voluntad popular, en ejercicio de la potestad legislativa prevista en el numeral 105 constitucional, decidiera la aprobación o rechazo del proyecto.

Dado el contenido de la iniciativa y, en concreto, su principal objetivo<sup>1</sup>, las magistraturas electorales estimaron -en resolución n.º 7730-E9-2024- que, con su aprobación, el Estado costarricense podría desatender compromisos internacionales adquiridos voluntariamente, como obligaciones, al ratificar algunos instrumentos de derecho internacional público, a saber: **a)** la *Convención Única de 1961 sobre Estupefacientes* (ratificada por Ley 4544 del 18 de marzo de 1970); **b)** la *Convención de Viena sobre Sustancias Psicotrópicas* (ratificada por Ley 4990 del 10 de junio de 1972) y **c)** la *Convención de las Naciones Unidas contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes*

---

<sup>1</sup> Artículo 1. Objeto. Esta ley tiene como objetivo regular y controlar el uso, cultivo, producción, distribución, venta y tenencia de cannabis psicoactivo para uso recreativo únicamente en la población adulta. Además, busca proteger a las personas del vínculo con el comercio ilegal del cannabis, el narcotráfico y el crimen organizado, así como de las consecuencias para la salud, sociales y económicas de un uso problemático de sustancias psicoactivas.

y *Sustancias Sicotrópicas* (ratificada por Ley 7198 del 25 de setiembre de 1990).

En virtud de que esos instrumentos fueron incorporados al bloque de constitucionalidad y, en consecuencia, integran el ordenamiento jurídico vigente, las magistraturas del TSE razonaron que el contenido de la iniciativa propuesta para ser consultada en referéndum contravendría el régimen prohibitivo fundado por los indicados instrumentos convencionales respecto del uso de sustancias estupefacientes -incluido el *tetrahidrocannabinol*, principal constituyente psicoactivo del cannabis- allende los ámbitos médico y científico.

Esa eventual contradicción entre las citadas convenciones y el proyecto de "Ley de control y regulación para el uso recreativo del cannabis" implicaría, en palabras del TSE, la inobservancia del numeral 7 de la Constitución Política, disposición que otorga "autoridad superior a las leyes" a "... los tratados públicos, los convenios internacionales y los concordatos, debidamente aprobados por la Asamblea Legislativa...", como es el caso de las referidas convenciones en materia de estupefacientes y sustancias sicotrópicas.

En ese tanto, la duda de constitucionalidad planteada por el tribunal electoral también contempló la propia línea jurisprudencial de la SC, órgano que, en su sentencia n.º 13316-2020 del 15 de julio de 2020, precisó:

De conformidad con el artículo 7, de la Constitución Política, los Tratados y Convenios que nuestro país ha negociado, aprobado y ratificado, constituyen obligaciones internacionales con potencia y resistencia, que estando vigentes, deben ser observados y cumplidos por el legislador, al momento de discutir y aprobar legislación ordinaria. En este orden de ideas, son negociaciones que realiza el Poder Ejecutivo en el plano internacional, en una función exclusiva y autónoma de conducir las relaciones internacionales del Estado, porque ocupan de la aprobación legislativa. Una vez dada y depositados los instrumentos de ratificación, el cumplimiento de los Tratados o Convenios descansa sobre el pilar fundamental *pacta sunt servanda*, que es la obligación de cumplir lo pactado, como también de aplicarlo de buena fe, que es lo que finalmente mantiene la coherencia de todo el sistema del Derecho internacional público. En esa medida, implica también para el Estado que no podrá conducirse en contra de las obligaciones internacionales pactadas en los tratados o convenios, y esto por supuesto, incluye aprobar la legislación que pueda entrar en conflicto con aquellas obligaciones [subrayado añadido].

Frente a la consulta realizada por el TSE, en sentencia n.º 7730-E9-2024 y en los términos antes señalados, la SC admitió la gestión a trámite (en resolución de las 15:27 horas del 21 de octubre de 2024) para, en resolución n.º 35449-2024 del 27 de noviembre de 2024, coincidir con la lectura del TSE y, en esa medida, declarar que en efecto el proyecto “Ley de control y regulación para el uso recreativo del cannabis” supone una infracción al artículo 7 constitucional por cuanto se opone a los textos de la Convención Única de 1961 sobre Estupefacentes, la Convención de Viena sobre Sustancias Psicotrópicas y la Convención de las Naciones Unidas contra el Tráfico Ilícito de Estupefacentes y Sustancias Sicotrópicas

A la luz de la parte dispositiva de esa decisión -pues los razonamientos de la magistratura constitucional aún no se conocen-, el TSE ordenó, por primera vez en su historia y por medio de su resolución n.º 9069-E9-2024, el archivo de la solicitud de recolección de firmas para la convocatoria a referéndum por razones de constitucionalidad, a partir, como se ha explicado, de un voto emitido por el tribunal constitucional a instancia expresa del órgano electoral.

Con ello, la innovación normativa de la *Ley para incorporar la consulta previa y facultativa de constitucionalidad en los procesos de referéndum* fue empleada, de manera efectiva, a fin de someter al tamiz del control de constitucionalidad un proyecto de ley que, de haber sido aprobado en referéndum, hubiese inducido una severa distorsión dentro del ordenamiento jurídico. Buena parte de los méritos de ese novedoso mecanismo, que faculta al TSE la consulta respecto de iniciativas de ese calado, fueron evidenciados en la interacción dialógica de los tribunales constitucional y electoral, según se ha comentado.

### **3. VALORACIÓN**

Del recuento del trámite seguido por la solicitud de recolección de firmas para convocar a referéndum, por iniciativa ciudadana, el proyecto “Ley de control y regulación para el uso recreativo del cannabis”, se desprenden varios puntos que, por relevantes, han de ser rescatados.

En primer lugar, da cuenta de la eficacia de una solución normativa para un problema jurídico cuyos efectos son, también, de índole política. Es decir, tratándose de las relaciones que mantienen dos de los tribunales de justicia de mayor jerarquía en un país -encargados, además, de la tutela de los derechos fundamentales de la ciudadanía-, es claro que la incorporación de la consulta facultativa de constitucionalidad (artículos 96 inciso d de la LJC y 6

inciso d de la LRR), en manos del TSE, tiende un verdadero puente entre ambas cortes, a partir del que, desde una perspectiva dialógica, pueden comunicarse en el marco de un procedimiento de conocimiento jurídico. Ello permite, entre otros aspectos beneficiosos, optimizar el cumplimiento de las funciones que los órdenes constitucional y legal encargan a cada uno de esos tribunales, lo que conlleva un impacto político favorable por cuanto potencia el modelo institucional sin afectar el reparto de competencias o, aún más riesgoso, la división de poderes.

Como segundo punto relevante, las sentencias números 7730-E9-2024 y 9069-E9-2024 demuestran, sin equívocos, el ánimo de entendimiento del órgano electoral en la medida en que asume su rol jurisdiccional como autoridad que, frente a una duda de constitucionalidad, solicita su criterio al tribunal encargado del control de la constitucionalidad -que resguarda, por ello, la supremacía del texto constitucional- a fin de decidir qué curso de acción habrá de seguir la iniciativa propuesta por el ciudadano que instó ante la justicia electoral.

Vale señalar que esa consulta facultativa formulada por el TSE no ha sido la única, pues, en resoluciones números 4653-E9-2024, 5689-E9-2024 y 7729-E9-2024, el propio tribunal planteó a la SC sus respectivas dudas de constitucionalidad acerca de otras iniciativas legislativas que también pretendían ser consultadas, a la ciudadanía, en referéndum.

En tercer lugar, la vigorosa acción de la función consultiva de la SC (Xiol Ríos, 2020), a su vez, también es un elemento rescatable por cuanto permite a ese órgano desplegar una de sus atribuciones fundamentales, pero, además, porque abona a la consolidación de sus líneas jurisprudenciales a través de una aplicación efectiva de otros tribunales, en este caso, el TSE. Es así como el segundo se convierte, para todos los efectos, en una "correa de transmisión" de los criterios del primero.

Visto que la "avenida" de comunicación abierta, entre la SC y el TSE, todavía es reciente, resta por definir, entre otros muchos aspectos, por ejemplo, el fondo de las decisiones de la jurisdicción constitucional en las restantes consultas facultativas formuladas por el órgano electoral, así como la forma en que este último integrará, en su propia línea jurisprudencial, los criterios que provengan de la sede constitucional.

No obstante esas interrogantes, en la presente etapa, de "incipiente" uso del mecanismo de comunicación entre tribunales, puede calificársele de exitoso

y, en ese tanto, de una mejora tangible en las condiciones de la interacción entre la SC y el TSE.

#### **4. CONCLUSIÓN**

Con sus sentencias núms. 7730-E9-2024 y 9069-E9-2024, el Tribunal Supremo de Elecciones inauguró un espacio de comunicación efectivo, en clave de constitucionalidad, con la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia.

A través de esas sentencias, y sobre la base de los artículos 96 inciso d de la *Ley de la Jurisdicción Constitucional* y 6 inciso d de la *Ley sobre Regulación del Referéndum*, en síntesis, el tribunal electoral ordenó el archivo de una solicitud de recolección de firmas, para un referéndum por iniciativa ciudadana, dados los vicios de constitucionalidad identificados, por el tribunal constitucional, en el contenido del proyecto por consultar.

Con ese trámite, se han evidenciado los méritos de la innovación adoptada con la *Ley para incorporar la consulta previa y facultativa de constitucionalidad de los procesos de referéndum* en la medida en que el TSE ha procurado un entendimiento con la sede constitucional, a la vez que esta ha ejercido una de sus funciones medulares y, con ello, ha abonado a la consolidación de su línea jurisprudencial.

De esta manera, una solución llegada desde el plano legislativo ha coadyuvado en la interacción de estos tribunales, fenómeno que se reputa de carácter jurídico, pero que, a su vez, tiene altas implicaciones políticas para el éxito del modelo institucional costarricense y, en específico, del buen suceso de dos de los tribunales de mayor jerarquía en ese país.

#### **REFERENCIAS**

Brenes Villalobos, L. D. (2019). Reforma para un control previo de constitucionalidad de normas referendarias. *Revista de Ciencias Jurídicas*, (150), 105-116.

Constitución Política de la República de Costa Rica. 7 de noviembre de 1949 (Costa Rica).

Corte Suprema de Justicia de Costa Rica. Sala Constitucional. Resolución 3316-2020; 15 de julio de 2020.

Corte Suprema de Justicia de Costa Rica. Sala Constitucional. Resolución 35449-2024; 27 de noviembre de 2024.

Ley 7135 de 1989. Ley de la Jurisdicción Constitucional. 11 de octubre de 1989. Gaceta n.º 198.

Ley 8492 de 2006. Ley sobre Regulación del Referéndum. 9 de marzo de 2006. Gaceta n.º 67 del 4 de abril de 2006.

Ley 10.013 de 2021. Ley para incorporar la consulta previa y facultativa de constitucionalidad de los procesos de referéndum. 24 de agosto de 2021. Gaceta n.º 188 del 30 de setiembre de 2021.

Matarrita Arroyo, M. (2024). *Los "accidentes normales" entre las jurisdicciones constitucional y electoral costarricenses*. Editorial IFED-TSE.

Tribunal Supremo de Elecciones de Costa Rica. Resolución 4653-E9-2024; 26 de junio de 2024.

Tribunal Supremo de Elecciones de Costa Rica. Resolución 5968-E9-2024; 9 de agosto de 2024.

Tribunal Supremo de Elecciones de Costa Rica. Resolución 7729-E3-2024; 21 de octubre de 2024.

Tribunal Supremo de Elecciones de Costa Rica. Resolución 7730-E9-2024; 21 de octubre de 2024.

Tribunal Supremo de Elecciones de Costa Rica. Resolución 9069-E9-2024; 4 de diciembre de 2024.

Xiol Ríos, J. (2020). El papel de los tribunales constitucionales en los Estados democráticos. *Revista del Centro de Estudios Constitucionales*, (10), 47-78.