

El rol del Tribunal Supremo de Elecciones de Costa Rica en los pesos y contrapesos

Nataly Viviana Vargas Gamboa*

https://doi.org/10.35242/RDE_2026_42_4

Nota del Consejo Editorial



Recepción: 26 de diciembre de 2025

Revisión, corrección y aprobación: 30 de junio de 2026.

Resumen: Costa Rica es la democracia constitucional más longeva en Latinoamérica y la más fuerte de Centroamérica. Junto con el retorno a la democracia en 1949, fue creado el Tribunal Supremo de Elecciones (TSE) con el objetivo de fortalecer la democracia y generar confianza en las elecciones. Así, el TSE fue constitucionalmente instituido y ha venido trabajando en la práctica como el cuarto poder del Estado. Como característica particular, posee la capacidad conjunta de participar en los ejercicios de rendición de cuentas horizontal y vertical. El presente trabajo analiza el rol del TSE en el ejercicio de pesos y contrapesos. Se trata de un estudio de caso siguiendo una metodología analítica temporal longitudinal que abarca el desarrollo del TSE desde 1949 hasta nuestros días con una particular atención a su formación y los últimos veinticinco años de funcionamiento. El estudio pone en evidencia que el TSE ha jugado un rol fundamental en los pesos y contrapesos a partir de la protección y ampliación de sus competencias jurisdiccionales, lo que le ha permitido conectar las rendiciones de cuentas horizontal y vertical.

Palabras clave: Organismos electorales / Rendición de cuentas / Institucionalidad / Derecho constitucional / Democracia / Costa Rica.

Abstract: Costa Rica is the longest standing constitutional democracy in Latin America and the strongest in Central America. The Supreme Electoral Tribunal (TSE) was created concomitant with the return of democracy in 1949. Its objective was to strengthen democracy and generate confidence in elections. The TSE was constitutionally inserted and has practically been working as the Fourth Branch of Power. It possesses the combined capacity to participate in the exercise of both horizontal and vertical accountability. The paper aims at analyzing the role played by the TSE in the horizontal accountability. The case is analyzed over time, following a longitudinal framework methodology that covers the full development of the Costa Rican TSE from 1949 to the present with particular attention to its training and the last twenty-five years of operations. The study shows that the TSE has played a fundamental role in checks and balances based on the protection and expansion of its jurisdictional powers, which has allowed it to connect horizontal and vertical accountability.

Key Words: Electoral bodies / Accountability / Institutionalality / Constitutional law / Democracy / Costa Rica.

* Boliviana, abogada, correo natalyviviana@usal.es. Es miembro del Centro de Derecho Internacional y Justicia de la Universidad de Estocolmo, investigadora invitada del Departamento de Derecho de la Universidad de DePaul de Chicago y miembro electa del Comité Ejecutivo de la Asociación Latinoamericana de Ciencia Política. Licenciada en Derecho por la Universidad Autónoma Juan Misael Saracho y por la Universidad de Salamanca. Tiene maestría en "Democracia y Buen Gobierno", en "Análisis Económico del Derecho y las Políticas Públicas" y en "Estudios de la Unión Europea"; es, además, doctora en "Estado de Derecho y Gobernanza Global" por la Universidad de Salamanca de España y doctora en "Ciencias Jurídicas" por la Pontificia Universidad Javeriana de Colombia.

1. INTRODUCCIÓN

El caso de Costa Rica y el mantenimiento de su robusta democracia constitucional es significativo, sobre todo si tomamos en cuenta que se encuentra en una región plagada por procesos severos de retrocesos democráticos. Entre las explicaciones a esta resiliencia ha quedado relativamente ignorado el papel fundamental de su Tribunal Supremo de Elecciones en el ejercicio de rendición de cuentas horizontal, es decir, en su efectiva capacidad para controlar y sancionar a los demás poderes del Estado. Esta característica ha tenido un rol fundamental en la asombrosa capacidad de mantenimiento y continua reinvencción democrática costarricense.

Costa Rica es el primero de los países en Latinoamérica en instalar un órgano electoral independiente. El presente artículo argumenta que es precisamente este órgano, a través de su destacado rol como la máxima autoridad jurisdiccional en materia electoral, el que ha sido responsable de moderar la tensión entre las rendiciones de cuentas horizontal y vertical. Por lo tanto, ha sido, también, responsable de sofocar tendencias autoritarias en la arena democrática, prevenir la usurpación de competencias en el ámbito electoral y, por su puesto, garantizar elecciones libres, justas y competitivas.

2. EL PODER ELECTORAL

El poder electoral se ha insertado en Latinoamérica con diversos nombres y estructuras. En algunos casos se ha constitucionalizado como tal (Orozco, 2006; Eisenstadt, 2002 y Barrientos del Monte, 2010) y en otros ha sido reconocido como poder electoral a través de la práctica y las características de las competencias que se le han atribuido. Sin embargo, el elemento central para poder ser considerado un verdadero poder del Estado es la potestad de controlar y sancionar al resto de los poderes y, con ello, tener la capacidad de participar en el ejercicio de rendición de cuentas horizontal. Esta capacidad se desprende de las competencias jurisdiccionales plenas que le han sido otorgadas para decidir en última instancia sobre los conflictos de derechos electorales. A lo largo de este apartado se analizará muy brevemente la competencia jurisdiccional de los órganos electorales latinoamericanos.

2.1. ÓRGANOS ELECTORALES Y COMPETENCIAS JURISDICCIONALES

El poder electoral en Latinoamérica ha sido insertado antes de la tercera ola de la democratización (Vargas, 2025). Como regla general ha fracasado, se ha desmantelado y en algunos casos se ha refundado, por lo que se ha entendido que su tecnificación y especialización no ha tenido lugar sino hasta después de dicha ola (Pastor, 1999). Si bien el caso costarricense es una excepción a esta regla, puesto que su creación con amplias competencias y su permanencia en el sistema democrático ha sido continua, el fortalecimiento de sus potestades se ha beneficiado de las corrientes democráticas de la época.

La profundización de los debates en relación con la transparencia del servicio público y las facultades para controlar y sancionar la violación de responsabilidades y la usurpación de competencias entre las ramas del poder (O'Donnell, 1999) llevó a la teorización de la dimensión horizontal de la rendición de cuentas, entendida como la competencia destinada a propiciar el control recíproco entre los poderes públicos (O'Donnell, 1999), que complementa la dimensión vertical de la rendición de cuentas proveniente de la relación entre personas gobernantes y gobernadas a través, principalmente, de las elecciones. De la dimensión horizontal se desprende la teoría general de los pesos y contrapesos con origen en la Europa central (Montesquieu, 1906) y los Estados Unidos (O'Donnell, 1999). Así, la dimensión horizontal de la rendición de cuentas fue tradicionalmente analizada desde el sistema clásico tripartito que consideraba solo a los poderes ejecutivo, legislativo y judicial.

Sin embargo, el contexto latinoamericano tiene particularidades que hacen compleja una importación teórica de tal envergadura no solo por la debilidad de los sistemas latinoamericanos de rendición de cuentas, especialmente peligrosa en lo que respecta a la dimensión horizontal y que afecta a las dinámicas de pesos y contrapesos (O'Donnell, 1999; Calabresi y Kyle, 2010 y Ackerman, 2000); sino también por la existencia de un cuarto poder en varios países de la región, identificado como el poder electoral (Albert y Pal, 2018 y Tucker, 2018). El poder electoral subsiste en medio de una permanente práctica de relaciones de tipo jerárquico, subordinada entre los poderes del Estado, con unas innegables relaciones transaccionales y de cooperación que resultan asimétricas y disfuncionales (Carroll y Shugart, 2007). Debilidades que han sido consideradas típicas en sistemas presidencialistas que cuentan con amplias prerrogativas de gobierno que derivan en hiperpresidencialismos (Colomer y Negretto, 2013) o Ejecutivos agrandados (Bermeo, 2016), lo que genera rupturas constitucionales e

injerencia en los demás poderes (Melo, 2009; Ginsburg *et al.*, 2013 y O'Donnell, 1994).

El poder electoral ha venido transitando un camino tortuoso, pues, aunque la teoría le dotó tanto de independencia de actuación frente al legislativo, ejecutivo y judicial en la administración electoral (Pal, 2016 y Barrientos del Monte, 2010), como de un firme mandato que extiende sus poderes hacia la supervisión y sanción de quienes usurpen sus competencias, estas características no han sido sencillas de defender. En el contexto de la rendición de cuentas horizontal, el poder electoral, en los países en los que es reconocido como tal, tiene una amplia competencia jurisdiccional, lo que debería permitirle el control y sanción de los otros órganos cuando estos intenten usurpar las competencias electorales para afectar o evadir la rendición de cuentas vertical (Ackerman, 2000).

Las competencias y dinámicas de los órganos electorales en Latinoamérica se han atendido principalmente desde la dimensión vertical de la rendición de cuentas, es decir, solo en lo que afecta directamente a los procesos electorales. Desde la dimensión horizontal hacen falta más estudios, puesto que, según los modelos latinoamericanos de separación de poderes, los órganos electorales tienen una actuación fundamental en el sistema de pesos y contrapesos (Orozco, 2006 y Barrientos del Monte, 2010) a través de sus competencias jurisdiccionales (Lembke y Vargas, 2024). A continuación, se pretende profundizar en un campo poco explorado: las competencias que hacen al órgano electoral costarricense acreedor de la categoría del cuarto poder del Estado por el ejercicio de su rol en la rendición de cuentas horizontal.

3. COSTA RICA: DEMOCRACIA Y EL TRIBUNAL SUPREMO ELECTORAL

El proceso electoral de 1948 ha sido descrito como el punto de quiebre de la política costarricense (Kantor, 1958). Un órgano electoral controlado por el oficialismo fue incapaz de prevenir tanto la anulación de los resultados electorales por parte del Legislativo (Muñoz, 2006) como el arresto del candidato de la oposición. La crisis escaló a una guerra civil con repercusiones internacionales en la que la población insurgente demandó elecciones libres, justas y confiables. Después de tres meses de conflicto se instaló la Junta Fundadora de la Segunda República. Se convocó a una asamblea constituyente con el objetivo principal de diseñar un nuevo órgano electoral capaz de asumir funciones jurisdiccionales con independencia y experticia; por lo tanto, acreedor de las características de un cuarto poder

del Estado (Picado, 2004). Así, el nuevo órgano electoral, denominado Tribunal Supremo de Elecciones, fue creado. Algunos atribuyen la estabilidad política del país precisamente a la fuerza de este órgano, puesto que ha tenido y tiene la autonomía e independencia necesarias para asegurar la confianza de los costarricenses en materias electorales (Mora, 2010).

3.1. LA CONSTITUCIÓN DE 1949 Y LA CREACIÓN DEL TSE

Después de la Guerra Civil de 1948, la Constitución Política de Costa Rica de 1949 estableció un nuevo sistema de nominación para los magistrados del TSE. Mientras el órgano electoral de 1946 estaba conformado por representantes de los tres poderes del Estado, la nueva Constitución estableció que el TSE estaría compuesto por tres magistrados propietarios y seis suplentes (hasta 1965 fueron tres suplentes), todos ellos nominados por la Corte Suprema de Justicia por al menos dos tercios de sus miembros, cuyo mandato se extendería a un periodo de seis años. Los magistrados pueden ser reelectos y tienen una renovación progresiva: un magistrado propietario y dos suplentes deben ser renovados cada dos años (Constitución Política de Costa Rica [reformada en 1965], art. 100). A este respecto, se indicó que la forma escalonada de nominación y sustitución previno al TSE de ser cooptado políticamente, pero, además, hizo posible que coexistan tanto magistrados especializados como nuevos (Sobrado, 2007).

El proceso de nominación establecido en la Constitución de 1949 eliminó la participación del Legislativo y Ejecutivo en favor de la del Poder Judicial, un órgano mucho menos politizado. Esta solución garantizó un más robusto nivel de independencia del TSE (Jurado, 2024). Para ser magistrado del TSE es obligatorio el cumplimiento de los mismos requerimientos exigidos para los postulantes a magistrados de la Corte Suprema de Justicia. En otras palabras, los magistrados del TSE deben ser abogados con por lo menos diez años de experiencia profesional y tener 35 años de edad o más. Naturalmente, la norma garantiza que los magistrados disfruten de las mismas garantías de inmunidad que los de la Corte Suprema de Justicia (Constitución Política, arts. 101 y 159).

Desde el principio, el nuevo TSE fue diseñado con la intención de ser la última instancia en el ejercicio de la competencia jurisdiccional en materia electoral, lo que implica que fue dotado del poder exclusivo y mandatorio de interpretar la Constitución y la legislación en todo lo referente a los procesos electorales (Constitución Política, art. 102). Sus fallos no son sujetos a apelación (Constitución Política, art. 103). Evidentemente, la intención fue construir un

TSE con una fuerza extraordinaria para decidir de forma independiente en todas las materias electorales. El reconocimiento de sus competencias jurisdiccionales exclusivas ha sido una pieza fundamental para la construcción de un TSE a la altura de un cuarto poder del Estado, capaz de controlar y sancionar al resto de los poderes.

Es importante mencionar que la Constitución de 1949 también otorga importantes poderes a los magistrados electorales para participar de forma mandatoria tanto en la discusión como en la aprobación de la legislación en materia electoral. Esta participación se encuentra reforzada al establecer que solo a través de los dos tercios del Legislativo se puede legislar ante el criterio diferente del TSE y, aún con dicha mayoría, al existir contradicción con el TSE la normativa no puede ser sancionada dentro de los seis meses antes y cuatro meses después de un proceso electoral (Constitución Política, art. 97). Si bien este proceso es adecuado para impedir la interferencia del Legislativo en las elecciones (Kantor, 1958), tiene una implicación mucho más profunda, puesto que encarna el reconocimiento vital del papel desempeñado por el TSE dentro del procedimiento legislativo, al ejercer a partir de este rol un control del Ejecutivo y así participar en los pesos y contrapesos.

La Constitución de 1949 solidificó la estructura del TSE, yendo mucho más allá de una estructura de órgano electoral con competencias meramente administrativas dentro del proceso electoral. Creó una institución sólida que disfruta competencias de iniciativa, discusión y aprobación legislativa, pero más importante, con plenas competencias jurisdiccionales. Dada esta estructura, un TSE institucionalizado con tales competencias fue esencial para sobrepasar la manipulación electoral de la década de los años 40 y dejar atrás los trágicos eventos resultantes de este hecho (Mora, 2010).

3.2. REFORMAS LEGALES Y CONSTITUCIONALES EN LOS PRIMEROS 50 AÑOS DE FUNCIONAMIENTO

La promulgación de la Constitución de 1949 generó una serie de reformas destinadas al reforzamiento de la ingeniería jurídica sobre la que el TSE estuvo basada. La primera camada de magistrados del TSE, nominados por la Corte Suprema de Justicia, fue designada en 1951. Al año siguiente de su nombramiento propusieron formalmente un nuevo Código Electoral que fue aprobado por el Legislativo. Este permaneció vigente hasta 2009. Sin embargo, en los años siguientes a su promulgación sufrió una serie de reformas que impactaron hasta el 70 por ciento de su contenido inicial. De estas reformas, las realizadas desde 1957 hasta 1989 se centraron no solo

en respetar y reforzar las competencias del TSE, sino también su autonomía e independencia.

Además, en 1961, el artículo 177 de la Constitución fue reformado para dotar al TSE de mayor autonomía funcional. Se prohibió al Ejecutivo objetar al presupuesto propuesto por el TSE. Este aspecto tiene un impacto significativo en la relación entre el TSE y el Ejecutivo (Muñoz, 2006), particularmente en dejar clara la separación funcional entre ambos poderes. Esto restringe la posibilidad de que el Ejecutivo intente manipular al TSE a través de la creación mediante su ministro de Finanzas, por ejemplo, de una crisis presupuestaria que pudiese afectar el normal desarrollo de un proceso electoral. En el mismo año, otra importante reforma constitucional fue emitida y afectó el número de magistrados en función; a partir de esta reforma, un año antes de cada elección, tres magistrados propietarios y dos suplentes debían integrar el TSE y permanecer en ejercicio hasta seis meses después del proceso electoral (Ley 2740 del 9 de mayo de 1961 que adicionó un párrafo segundo al artículo 100 de la Constitución). De esta manera un total de cinco magistrados asumirían plenas competencias jurisdiccionales durante el proceso electoral. Este número de magistrados en ejercicio garantiza el mantenimiento de un *quorum* necesario para asegurar un espectro más amplio de discusión entre expertos en materia electoral durante las elecciones.

La Constitución de 1949 había prohibido el registro de *partidos comunistas* (art. 98 –prohibición derogada por Ley 7675 en 1996–), y le daba al TSE el poder de decidir, de acuerdo con el análisis del estatuto orgánico partidario, si este era o no comunista. Es importante mencionar que el Partido Socialista Costarricense, después de supuestamente haber sido registrado por el TSE en 1965, permaneció vetado por la decisión del Legislativo (Muñoz, 2008). Este resultado muestra un delicado y complicado equilibrio en la relación entre los poderes Electoral y Legislativo. A pesar de que el objetivo central de los actores involucrados en las reformas legislativas fue consolidar al TSE como un poder electoral independiente, el camino no fue siempre sencillo. Uno de los más complicados retos emergió a la luz del empate técnico electoral en 1966, en el que el partido político que ocupó el segundo lugar (Partido Liberación Nacional) interpuso más de 500 apelaciones (Bou, 2008). En medio de esta turbulencia electoral, el respeto por las competencias jurisdiccionales del TSE fue crucial. Esto permitió mantener la posición del poder electoral como la última autoridad en materia electoral.

Empero, para el TSE el ejercer las competencias consagradas por la Constitución estuvo muy lejos de ser una tarea fácil. Desde muy temprano

tuvo que defender sus prerrogativas de intervenir en el proceso de aprobación legislativa. En 1967, el Legislativo intentó reformar parcialmente el Código Electoral sin la participación obligatoria del TSE. Sin embargo, este último no solo expuso esta actuación ilegal, sino que envió al Legislativo su propio proyecto de reforma electoral. El proyecto enviado por el TSE fue aprobado en 1969. Debido a esta sólida actuación, el TSE fue capaz de defender y ejercer las competencias con que fue dotado por la Constitución de 1949. Este hecho ilustra el poder del TSE para controlar y frenar las usurpaciones ilegales de sus competencias por parte del Poder Legislativo.

A pesar de que el TSE probó ser una adición extraordinaria al sistema de pesos y contrapesos costarricense, una mayor protección fue todavía necesaria. De esta manera en 1974, en el ejercicio de sus competencias, el TSE presentó una propuesta de ley que lo definía como el *cuarto poder del Estado*. La propuesta, si bien fue bien recibida por el Legislativo, fue objetada por la Corte Suprema de Justicia en lo concerniente a su definición como poder del Estado (Arias, 2001). Sin embargo, en 1975 el Legislativo aprobó la reforma de la Constitución en relación con el estatus otorgado al TSE (Ley 5704), e hizo un reconocimiento que le dotaba de un nivel de independencia y jerarquía equivalente a un cuarto poder del Estado, sin hacer una mención explícita de este título (Constitución Política, art. 9). Con la reforma constitucional del artículo 9 y su interpretación a la luz de su artículo 99, que dota al poder electoral de total independencia y competencias incuestionables, la Constitución Política de Costa Rica ha sido descrita como un cuerpo que establece una composición de poderes del Estado que se diferencia de la triada clásica diseñada por Montesquieu (Brenes y Rivera, 2006). Es así, que el sistema costarricense, claramente, reconoce y permite al TSE como cuarto poder del Estado.

3.3. LOS 90 Y EL ROL DE LA SALA CONSTITUCIONAL DE COSTA RICA

En la década de los 90, después de 50 años de consolidación democrática y estabilidad, el TSE fue reconocido como un operativo cuarto poder del Estado. Pero la relación con la triada clásica de poderes estuvo todavía sujeta a necesarios ajustes, especialmente considerando los cambios políticos y sociales de la época, entre ellos la decadencia en la popularidad de los dos partidos dominantes. Un paso fundamental fue, naturalmente, asegurarse de que las competencias del TSE continúen siendo respetadas. El Código Electoral se sometió a sucesivas reformas, cambios que según la norma debían ser acompañados por el TSE. Es importante resaltar que el Código Electoral constituye no solo el corazón jurídico del proceso electoral, sino que

había sido escrito y propuesto por el propio TSE. Consecuentemente, el TSE necesitaba ser informado para emitir su opinión experta y consentimiento sobre cualquier reforma de este cuerpo que tuviese lugar. Sin embargo, la reforma del Código Electoral no vino por vía legislativa. Es así como la declaración de inconstitucionalidad del primer y tercer párrafo del artículo 69 del Código Electoral, realizada por la joven Sala Constitucional en 1991 (establecida en 1989), puede ser interpretada como una ruptura –en la práctica– del respeto de las competencias exclusivas del TSE en materia electoral (Corte Suprema de Justicia, Voto 980-91).

La demarcación de los límites de las competencias entre el TSE y la Sala Constitucional ha sido construida sobre territorio desconocido, marcada por una nueva y diferente dinámica de poder generada por la incorporación de un cuarto poder con plenas competencias e independencia. Dada esta coyuntura, fue remarcable que sea la propia Sala Constitucional quien se haya encargado de recordar en 1992 (Voto 2150-92) al TSE que es él quien decide sobre derechos electorales y que, por lo tanto, no debe declinar su competencia jurisdiccional (Muñoz, 2006). Siguiendo el mismo camino, la Sala Constitucional reconoció que la autonomía funcional del TSE implica que las materias electorales constituyen una esfera constitucional especial que no se encuentra sujeta a la misma regulación aplicable al resto de las ramas. Pero, inclusive más importante, la Sala Constitucional reconoció que el TSE es el órgano que debe interpretar la Constitución y las leyes de forma mandatoria y exclusiva, dejando fuera la posibilidad de revisar esa interpretación (Voto 3194-92).

Con el paso del tiempo, una nueva institución jurídica evolucionó en Costa Rica: el amparo electoral, bajo las competencias del TSE y comparable solo con el amparo constitucional que se encuentra bajo la competencia de la Sala Constitucional. El amparo electoral se interpone exclusivamente ante el TSE. La posibilidad de su ejercicio fue gracias al entendimiento amplio de la Sala Constitucional. Así, durante 1992, la Sala Constitucional fue consistente en declinar competencias en favor de las atribuidas al TSE en materia electoral (votos 2150-92 y 3194-92), lo que ayudó a consolidar sus competencias jurisdiccionales.

Sin embargo, la relación entre el TSE y la Sala Constitucional no siempre fue expedita; fue, incluso, hasta contradictoria. En los 90, por un lado, de manera continua y sostenida la Sala Constitucional se declaró sin competencia para resolver casos en los que consideró que la jurisdicción electoral era aplicable (votos: 0980-91, 3294-92, 3666-93, 2430-94, 0515-94, 0428-98, 0034-98, 0466-98, 0563-98, 0653-98 y 6326-00). Pero, como ya había pasado en el

caso comentado de 1991, en 1997 la Sala Constitucional remarcó tener la competencia para declarar la constitucionalidad o no del Código Electoral (Voto 1750-97). En esa arena declaró la inconstitucionalidad de una serie de reformas legislativas que habían sido aprobadas a iniciativa del TSE (reformas en el art. 79, incisos a, b, e, h y k), reformas en el inciso f y partes de los incisos g, i del art. 85 fueron declaradas inconstitucionales por el Voto 1750-97)¹. Los artículos declarados inconstitucionales se referían a asuntos relacionados con la propaganda política, la campaña electoral y los procedimientos de control y sanción del Poder Electoral, todas estas materias manifiestamente reservadas a la jurisdicción electoral.

En 1999, los mecanismos de nominación de los magistrados del TSE fueron adquiriendo un mayor grado de sofisticación, anclados en una competición centrada en la meritocracia. De acuerdo con el nuevo procedimiento, la Corte Suprema de Justicia debe instalar una comisión encargada de entrevistar a los candidatos que previamente han tenido que someter sus propuestas y hojas de vida de acuerdo con la convocatoria. Después de entrevistar a todos los candidatos, la comisión informa a la Corte Suprema para que pueda proceder con los nombramientos. Los magistrados que ya se encuentran en ejercicio son normalmente confirmados en su reelección después de un riguroso escrutinio de sus actividades.

3.4. LOS PROBLEMAS DEL TSE EN LOS 2000

Desde la promulgación de la Constitución de 1949, el reconocimiento de las competencias jurisdiccionales del TSE ha estado sometido a ciertas disputas. Sin embargo, el progresivo y general entendimiento del mandato exclusivo del TSE en materias electorales ha resultado en un continuo fortalecimiento de sus competencias (votos 2601-01, 2603-01, 5423-01, 12061-01 y 12676-01), que ha reafirmado su independencia como el cuarto poder del Estado en Costa Rica (Brenes y Rivera, 2006). De hecho, junto con la actividad de la Sala Constitucional, el TSE ha venido decidiendo en defensa de sus competencias jurisdiccionales (resoluciones 303-E-2000, 393-E-2000, 2759-E-2001 y 1555-E-2002) y ha establecido y consolidado al amparo electoral como instrumento de *ultima ratio* para proteger derechos electorales (Sobrado, 2006). Así, ha protegido exitosamente su posición como la sede jurisdiccional sobre la cual no existe otra entidad ni recurso de alzada. Este

¹ Acciones de inconstitucionalidad fueron iniciadas contra el inciso c del art. 19 del Código Electoral a través de las acciones 5861-96 y 6610-96 y sobre el art. 139 del mismo cuerpo legal por la acción 2613-93.

esfuerzo conjunto pone de manifiesto la voluntad de fortalecer la jurisdicción electoral. El amparo electoral es la evidencia principal de la supremacía constitucional del TSE en materia electoral (Brenes y Rivera, 2006).

Algunos académicos han argumentado que la Sala Constitucional incurre en materia electoral tanto al declararse competente para admitir amparos constitucionales sobre derechos electorales (Voto 2150-92) como cuando el TSE declina su competencia jurisdiccional aludiendo que la jurisdicción electoral es en efecto jurisdicción constitucional por afectar a derechos políticos en el proceso de elegir a los miembros del Ejecutivo y Legislativo (Muñoz, 2006). La Sala Constitucional decidió a favor de mantener sus competencias jurisdiccionales en relación con las disputas que recaigan en materia electoral e impliquen violaciones sobre derechos fundamentales (Voto 11650-01). La decisión ha sido interpretada como un quiebre en lo que había venido siendo un continuo y progresivo reconocimiento de la jurisdicción exclusiva del TSE, y ha abierto la vía a la usurpación de la competencia jurisdiccional electoral por parte de la Sala Constitucional (Bernal, 2008).

El proceso electoral presidencial de 2002 introdujo la segunda vuelta electoral, herramienta que ha sido interpretada como un factor fundamental para la consolidación del multipartidismo en Costa Rica. Estos fueron tiempos políticamente complicados, plagados de investigaciones de corrupción (casos Fischel-CCSS y Alcatel-ICE) que terminaron con la detención preventiva de dos expresidentes (Calderón Fournier y Rodríguez Echeverría), junto con el escrutinio público de un tercero (Figueres Olsen). Otro conflicto, indudablemente relacionado con los derechos electorales, fue la cuestión relativa a la limitación de los periodos de mandato para presidente y vicepresidente. En Costa Rica la prohibición de la reelección presidencial fue insertada en la norma constitucional sin haber pedido el criterio técnico del TSE (Ley 4349 de 1969), a pesar de que esa nueva disposición impacta enormemente tanto al sistema electoral como a su reglamentación. Posteriormente, la prohibición de la reelección fue desafiada en 1999, pero la Sala Constitucional falló en rechazo y mantuvo dicha prohibición (Voto 7818-00). Sin embargo, en 2003, la Sala Constitucional falló para permitir la reelección presidencial discontinua (después de dos periodos) y lo hizo a través de la anulación de la reforma constitucional que había sido introducida hace más de 30 años, con el argumento de que su paso por el procedimiento legislativo estuvo plagado de irregularidades (Voto 2771-03). La Sala Constitucional decidió sin la participación del TSE, y afectó a la propia norma constitucional (Constitución Política, arts. 107 y 132,) y al Código Electoral (art. 6 inciso 1, 1952), con obvias repercusiones en el sistema electoral.

La posibilidad de la reelección presidencial en el proceso electoral del 2006 consolidó el declive del bipartidismo. El cambio en las características del sistema de partidos también presentó un desafío de las competencias del TSE. Sin embargo, el principal resultado del complejo proceso electoral de 2006, en el cual los resultados fueron muy ajustados, fue el reforzamiento del TSE (Bou, 2008). En ese contexto fueron presentadas más de 700 acciones de nulidad ante el TSE, todas ellas con el objetivo de cuestionar la credibilidad de todo el proceso electoral (681 de esas acciones fueron presentadas por el *Partido Acción Ciudadana* que ocupó el segundo lugar). Las competencias jurisdiccionales atribuidas al TSE fueron vitales para contener los ataques partidarios (Bou, 2008) y para preservar la estabilidad política del país.

Cada vez más, el TSE ha venido consolidando sus competencias de control y sanción. En 2004, por ejemplo, sancionó a autoridades locales electas que, en un intento de abuso de autoridad, se atribuyeron ilegalmente más competencias de las que verdaderamente poseían (Resolución 172-E-2004). Pero también ocurrieron hechos en los que la independencia de los magistrados del TSE fue puesta en cuestión. En 2004, una investigación sobre supuestos hechos de corrupción fue abierta contra casi todos los miembros del TSE, con la excepción de uno. El proceso terminó con sanciones a estos, de las cuales la más severa fue la suspensión de sus funciones por tres días. Esto provocó un conflicto interno. En 2005, también hubo un quiebre abrupto en la práctica habitual del proceso de reelección de magistrados del TSE de manos de la Corte Suprema de Justicia, cuando esta denegó la confirmación de la única magistrada que no había sido investigada por corrupción en 2004. La Corte Suprema de Justicia no realizó una motivación de las razones de esta negativa contra una magistrada que solamente había servido en el TSE un solo mandato. Después, la magistrada en cuestión denunció amenazas contra su vida (Ramírez, 2005).

Es también importante considerar que en 2005, el Legislativo cuestionó y vetó el presupuesto electoral dirigido a la implementación de un sistema de votación electrónica (Muñoz, 2006). Sin embargo, cabe recordar que el presupuesto electoral se encuentra bajo protección constitucional, lo que significa que este no podría ser objetado por el Ejecutivo ni el Legislativo. Pero el Legislativo interpretó que el presupuesto administrativo del TSE podría en realidad ser objetado. Este tipo de interferencia abre la vía a un posible ejercicio ominoso de presión y manipulación, ante ello era supremamente importante garantizar la independencia presupuestaria del TSE y, con ello, proteger su autonomía funcional. Gracias a esa autonomía, el TSE tuvo un importante impacto en la esfera política de Costa Rica, con decisiones que

fueron desde la participación política de las mujeres hasta la autorización del referendo sobre el tratado de libre comercio en 2007 (DR-CAFTA) entre los Estados Unidos, la República Dominicana y varios países centroamericanos.

La naturaleza y esencia de la justicia electoral ha sido justificada como un mecanismo necesario para canalizar la resolución de conflictos intrapartidarios (Sobrado, 2014). Se argumentó que la justicia electoral es la herramienta institucional adecuada para lidiar con el desorden político y garantizar los derechos electorales (Orozco, 2007). A pesar de lo correctos que pueden ser estos argumentos, fallan en reconocer por completo las implicaciones de la jurisdicción electoral que posee el TSE en Costa Rica, jurisdicción única y excepcional que le permite participar activamente en el ejercicio de rendición de cuentas horizontal como en ningún otro país de la región. El ámbito de actuación del TSE va mucho más allá del reservado a los conflictos intrapartidarios, y alcanza los poderes Ejecutivo y Legislativo, por lo que es competente para frenarlos en acciones que amenacen con la usurpación de competencias electorales y preservar el Estado de derecho. En este sentido, la significancia de la jurisdicción electoral como competencia del TSE tiene como foco central la posibilidad de controlar y sancionar en igualdad jerárquica a los otros poderes del Estado, elemento clave para el correcto ejercicio de los pesos y contrapesos.

El rol del TSE se tornó central y notable con la llegada de una nueva generación de magistrados. El reposicionamiento del TSE a través de la jurisprudencia electoral, especialmente a través de amparos electorales y recursos de nulidad, allanó el camino para la promulgación del Código Electoral (Ley 8765) de 2009 (Sobrado, 2018). Este cuerpo legal instituye formalmente el emparo electoral como recurso para proteger derechos electorales. Pero, tal como ha sido señalado por Arias (2011), una serie de fallos de la Sala Constitucional irrumpieron dentro de la jurisdicción electoral (9340-10, 8297-10, 8920-09, 9582-08, 15960-06, 9705-04 y 2771-03), por lo que a pesar de que el TSE costarricense es el más sólido de la región, todavía requiere de más acciones para defenderlo y respetarlo.

3.5. EL TSE DESDE EL 2010 HASTA LA FECHA: PELEA Y RESILIENCIA

Durante los últimos quince años, el rol del TSE en los pesos y contrapesos ha venido siendo cada vez más combatido. Resulta crucial el fallo de la Sala Constitucional (Voto 11352-10) que declaró la inconstitucionalidad del artículo 262 del Código Electoral; esto es, del precepto que autoriza la competencia del TSE para cancelar y/o retirar las credenciales de las

autoridades electas por voto popular de acuerdo con los requerimientos legales. De hecho, la Sala Constitucional a su paso ordenó al Legislativo la reforma parcial de la Constitución dentro de un plazo de 36 meses. En otras palabras la Sala Constitucional falló que el TSE no tenía la competencia de decidir sobre la cancelación de las credenciales de las autoridades electas. Por lo tanto, es importante acoger la idea fundamental de Arias (2011) para entender que el fortalecimiento del TSE es crucial para prevenir la usurpación de sus competencias por otras instancias.

Ahora bien, la Sala Constitucional había rechazado admitir la cuestión relacionada con la constitucionalidad de la convocatoria al referendo (11349-10 y 11350-10), pero posteriormente la declaró inconstitucional (Voto 13313-10) y anuló la decisión del TSE de iniciar los procedimientos para la convocatoria al referendo (Resolución 3401-E9-2008) según las instrucciones del Legislativo. En un alegato serio en defensa de las competencias del TSE en materia electoral, Arias (2011) sostuvo que la Sala Constitucional no es competente para anular una convocatoria a referendo, y añadió que ni siquiera era competente para admitir esa cuestión *ratione materiae*. Al anular las medidas previas del TSE para organizar un procedimiento electoral como un referendo, la Sala Constitucional claramente usurpó las competencias electorales.

La atmósfera política actual en Costa Rica está dominada por un incremento en las irregularidades, lo que ha motivado al TSE a investigar serias anomalías en relación con el financiamiento de los partidos durante las últimas elecciones para asegurar que los casos pudieran ser correctamente juzgados (Alfaro y Campos, 2014). Como Brenes (2024) ha señalado, puesto que la estabilidad del TSE ha sido fundada en su autonomía e independencia, garantizada por la Constitución, se requiere de una reforma constitucional para que los amparos constitucionales y las acciones de inconstitucionalidad no procedan contra los actos, decisiones y jurisprudencia del TSE en materias electorales, incluido el referendo. Verdaderamente, la autonomía e independencia del TSE depende de su capacidad de ejercitar sus competencias jurisdiccionales, cruciales en la rendición de cuentas horizontal.

La arena política costarricense se ha tornado cada vez más conflictiva debido a un aumento del multipartidismo, una polarización ideológica más marcada y el surgimiento de tendencias de tipo autoritario que el TSE, imparcial e independientemente, ha ayudado a resistir desde 1949. El caso del TSE costarricense ha podido encumbrarse y todavía permanece, tal como lo

indica Orozco Henríquez (2007), como el ejemplo de la posición particular que ostenta el poder electoral en América Latina.

Picado León (2004) ha remarcado que los estudios que se han venido realizando sobre el TSE costarricense han sido elaborados desde una perspectiva histórica y legal, pero rara vez usando una óptica política. Hasta el momento, el TSE no ha sido ubicado en el lugar que le corresponde, esto es, dentro del análisis teórico de los pesos y contrapesos en la teoría política, por lo que es necesario darle peso a su rol en la rendición de cuentas horizontal como el cuarto poder del Estado. Este análisis requiere ampliar el espectro hacia la gobernanza electoral, añadiendo el ejercicio de rendición de cuentas entre poderes que jerárquicamente están en condición de igualdad y entre el pueblo y sus representantes.

4. CONCLUSIONES

El presente artículo propone que el Tribunal Supremo de Elecciones de Costa Rica, desde su creación en 1949, ha jugado un rol fundamental en los pesos y contrapesos y, por lo tanto, en la defensa de la democracia. Primero, ha controlado exitosamente los atentados abusivos del Ejecutivo y el Legislativo a través de mantener su rol en la discusión y aprobación de normativa referente a los procesos electorales, defendiendo sus competencias de participación en el ámbito legislativo. Segundo, y más importante, ha prevenido exitosamente la jerarquización de la triada clásica de poderes del Estado al defender sus competencias jurisdiccionales reclamando y solidificando su rol como la última instancia de decisión en materia de conflictos de derechos electorales, impidiendo su usurpación ilegal destinada a manipular el normal ejercicio de la democracia. En esta labor, ha protegido y reforzado el adecuado ejercicio de la rendición de cuentas horizontal y, a la vez, ha garantizado un ejercicio transparente e independiente de administración electoral, siendo el garante de la rendición de cuentas vertical. Tercero, al cumplir con su rol dentro de las rendiciones de cuenta horizontal y vertical ha sido capaz de válidamente conectar ambas haciéndolas complementarias y mutuamente colaboradoras.

La ambiciosa estructura inicial del TSE, acompañada de un continuo reforzamiento de sus competencias jurisdiccionales ha sido fundamental para la consolidación de la democracia. El TSE ha sido capaz de actuar como un verdadero cuarto poder del Estado con plenas competencias, moderando la tensión entre la rendición de cuentas horizontal y vertical. Esto demuestra que mientras más robusta e independiente es la competencia jurisdiccional

del poder electoral, más posibilidades tiene de minimizar y combatir las tendencias autoritarias para lograr una democracia constitucional funcional.

REFERENCIAS

- Ackerman, B. (2000). The new separation of powers. *Harvard Law Review*, 113(3), 633-729.
- Albert, R. y Pal, M. (2018). The democratic resilience of the canadian Constitution. En M. A. Graber, S. Levinson y M. Tushnet (Eds.), *Constitutional democracy in crisis?* (pp. 117-138). Oxford University Press.
- Alfaro Redondo, R. y Gómez Campos, S. (2014). Costa Rica: elecciones en el contexto político más adverso arrojan la mayor fragmentación partidaria en 60 años. *Revista de Ciencia Política*, 34, 125-144.
- Arias Ramírez, B. (2001). *Reformas constitucionales. Constitución de 1949. Costa Rica*. Investigaciones Jurídicas.
- Arias Ramírez, B. (2011) Límites de competencia entre el TSE y la Sala Constitucional. *Revista de Derecho Electoral*, (12), 1-13.
- Barrientos del Monte, F. (2010). Confianza en las elecciones y el rol de los órganos electorales en América Latina. *Revista de Derecho Electoral*, (10), 1-35.
- Bermeo, N. (2016). On democratic backsliding. *Journal of Democracy*, 27(1), 5-19.
- Bou Valverde, Z. (2008). Resultados electorales ajustados. El caso de Costa Rica, elecciones presidenciales 2006. *Revista de Derecho Electoral*, (5), 1-24.
- Brenes Villalobos, L. D. (2024). 75 años del TSE: reformas constitucionales pasadas. *Revista de Derecho Electoral*, (38), 25-45.
- Brenes Villalobos, L.D. y Rivera Sánchez, J.L. (2006). Recurso de amparo electoral. *Revista de Derecho Electoral*, (1), 1-24).
- Calabresi, S. y Kyle, B. (2010). Is the separation of powers exportable? *Harvard Journal of Law & Public Policy*, 33 (1), 5-16.
- Carroll, R. y Shugart, M. (2007). Soberg, Neo-Madisonian Theory and Latin American Institutions. En G. Munck (ed.), *In regimes and democracy in Latin America* (pp. 51-102). Oxford Studies in Democratization.
- Código Electoral. Ley 1536 de 10 de diciembre de 1952. Diario Oficial 10 de 14 de enero de 1953 (Costa Rica).

- Código Electoral. Ley 8765 de 2009. 02 de septiembre de 2009 (Costa Rica).
- Colomer, J. y Gabriel L Negretto, G. (2003). Gobernanza con poderes divididos en América Latina. *Revista Política y Gobierno*, X(1), 13-61.
- Constitución de la República de Costa Rica [Const.]. Artículos 28, 29, 97, 100-103 y 159. 7 de noviembre de 1949 (Costa Rica).
- Corte Suprema de Justicia. Sala Constitucional. Voto 980-91; 24 de mayo de 1991.
- Corte Suprema de Justicia. Sala Constitucional. Voto 2150-92; 8 de agosto de 1992.
- Corte Suprema de Justicia. Sala Constitucional. Voto 3194-92; 27 de octubre de 1992.
- Corte Suprema de Justicia. Sala Constitucional. Voto 1750-97; 21 de marzo de 1997.
- Corte Suprema de Justicia. Sala Constitucional. Voto 7818-00; 5 de septiembre de 2000.
- Corte Suprema de Justicia. Sala Constitucional. Voto 11650-01; 21 de noviembre de 2001.
- Corte Suprema de Justicia. Sala Constitucional. Voto 2771-03; 4 de abril de 2003.
- Corte Suprema de Justicia. Sala Constitucional. Voto 11313-10; 10 de agosto de 2010.
- Corte Suprema de Justicia. Sala Constitucional. Voto 11352-10; 29 de junio de 2010.
- Eisenstadt, S. (2002). *Multiple modernities*. Routledge.
- Ginsburg, T. (2013). Constitutions in authoritarian regimes. En T. Ginsburg y A. Simpser (Eds), *Constitutions in authoritarian regimes* (pp. 1-18). Cambridge University Press.
- Jurado Fernández, J. A. (2024). La Constitución de 1949 y los antecedentes histórico-constitucionales del Estado social y democrático de derecho. *Revista de Ciencias Jurídicas*, (163), 1-34.
- Kantor, H. (1958). Costa Rican election of 1953: case study. *Latin American monograph*, series 5. University of Florida Press.
- Lembke, M. y Vargas Gamboa, N. V. (2024). Checks and balances: electoral management bodies as the third dimension of accountability in Latin America. *Revista Uruguay Ciencia Política*, 33, 1-23.
<https://rucp.cienciassociales.edu.uy/index.php/rucp/article/view/659/430>

- Melo, M. P. (enero-junio, 1985). A concretizaço-efetividade dos direitos sociais, economicos e culturais como elemento constitutivo fundamental para a cidadania no Brasil. *Revista IIDH*, (34-35), 211-241.
- Montesquieu, M. de 1906. *El espíritu de la leyes*. Librería General de Victoriano Juárez.
- Mora Chinchilla, C. (Ene.-jun., 2010). La creación del Tribunal Supremo de Elecciones de Costa Rica en 1949: sus antecedentes y significado en la institucionalidad nacional. *Revista de Derecho Electoral*, (9), 1-52.
- Muñoz, H. A. (2006). *Undécimo informe sobre el Estado de la Nación en desarrollo humano sostenible: Informe final el Tribunal Supremo de Elecciones de Costa Rica*. Consejo Nacional de Rectores y la Defensoría de los Habitantes. <https://repositorio.conare.ac.cr/bitstream/handle/20.500.12337/558/580.%20El%20tribunal%20supremo%20de%20elecciones%20en%20CR.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- Muñoz Guillén, M. (2008). Democracia y guerra fría en Costa Rica. 2008. El anticomunismo en las campañas electorales de los años 1962 y 1966. *Diálogos Revista Electrónica de Historia*, 9(2), 160-185.
- O'Donnell, G. (1994). Delegative democracy. *Journal of Democracy*, 5(1), 55-69.
- O'Donnell, G. (1999). Horizontal accountability in new democracies. En A. Schedler, L. Diamond y. M. F. Plattner (Eds.), *The self-restraining state: power and accountability in new democracies* (pp. 29-53). Lynne Rienner Publishers.
- Orozco Henríquez, J. (2006). The Mexican System of Electoral Conflict Resolution in Comparative Perspective. *Taiwan Journal of Democracy*, 2(1), 51-60.
- Orozco Henríquez, J. (2007). El contencioso electoral, la calificación electoral. En N. Dieter, D. Zovatto, J. Orozco y J. Thompson (Comps.), *Tratado de derecho electoral comparado de América Latina* (pp. 1152-1294). IIDH, Universidad de Heidelberg, TEPJF, IFE y Fondo de Cultura Económica.
- Pal, M. (2016). Electoral management bodies as a fourth branch of government. *Review of Constitutional Studies*, 21(1), 85-114.
- Pastor, R. A. (1999). The role of electoral administration in democratic transitions: implications for policy and research. *Democratization*, 6(4), 1-27.
- Picado León, H. (2004). El amparo electoral. *Revista Costarricense de Derecho Constitucional*, V, 313-345.

- Ramírez, E. (7 abril, 2005). Caso de Olga Nilda Fallas. Reección de magistrada despierta suspicias. *Semanario Universidad*.
<https://historico.semanariouniversidad.com/pais/caso-de-olga-nidia-fallas-reeleccin-de-magistrada-despierta-suspicia/>
- Sobrado González, L. A. (2005). *La justicia electoral en Costa Rica*. IJSA.
- Sobrado González, L. A. (2006). Tendencias de la justicia electoral latinoamericana y sus desafíos democráticos. *Revista de Ciencias Jurídicas* (109), 155-184.
- Sobrado González, L. A. (2007). Primera experiencia de referéndum en Costa Rica: regulación y alcances. *Revista de Derecho Electoral*, (4), 161-175.
- Sobrado González, L. A. (2014). *Elecciones y democracia*. Editorial IFED y Fundación Konrad Adenauer.
- Sobrado González, L. A. (2018). *El TSE y la justicia electoral*. Editorial IFED.
- Tribunal Supremo de Elecciones. Resolución 172-E-2004; 21 de enero de 2004.
- Tribunal Supremo de Elecciones. Resolución 3401-E8-2008; 30 de septiembre de 2008.
- Tucker, P. (2018). *Unelected power: the quest for legitimacy in central banking and the regulatory state*. Princeton University Press.
- Vargas Gamboa, N. V. (2025). Primarias presidenciales y órganos electorales: Bolivia y Perú. *Revista Argentina de Ciencia Política*. 1(35), 39-65.