

Límites en las competencias entre la Sala Constitucional y el Tribunal Supremo de Elecciones*

Luis Paulino Mora**

Nota del Consejo Editorial

Recepción: 3 de junio de 2011.

Resumen: La ponencia se propone establecer la importante distinción entre órgano y función, con el fin de exponer algunas nociones que deben servir como orientación para la respuesta que pueda darse a la cuestión planteada de la delimitación de competencias entre la Sala Constitucional y el Tribunal Supremo de Elecciones en lo que respecta a los derechos y las libertades de carácter político-electoral. Explica la base jurídica que la Sala Constitucional ha empleado para abordar los temas de su relación competencial con el Tribunal Supremo de Elecciones.

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

Abstract: The paper seeks to establish the important distinction between body and function with the aim of presenting some ideas that should serve as guidelines for the answer to the question of delimitation of competencies between Constitutional Court and the Supreme Electoral Tribunal regarding the rights and freedoms of political-electoral matters. The paper explains the legal basis that the Constitutional Court has used to address issues of competence relationship with the Supreme Electoral Tribunal.

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

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

** Presidente de la Corte Suprema de Justicia. Licenciado y Doctor en Derecho por la Universidad de Costa Rica y la Universidad Complutense de Madrid, respectivamente. Juez Penal y Constitucional, así como autor de numerosos artículos sobre temas penales y ha participado en múltiples actividades de capacitación y en la redacción de importantes proyectos de ley.

Introducción

Agradezco el honor que me ha sido concedido para intervenir en este acto simbólico de inauguración de las lecciones de la Cátedra de Derecho Constitucional de la Universidad de Costa Rica.

Tengo que confesarles que al igual que ustedes -estudiantes- yo también vengo con toda la disposición para escuchar y sacarle el mayor provecho al conocimiento que adorna a los colegas profesores que me van a acompañar hoy en esta mesa. Nunca se acaba de aprender y en nuestra disciplina, una actitud abierta al intercambio de ideas es un requisito indispensable para una carrera exitosa.

El tema que se ha propuesto por parte de la organización es el de los "límites en las competencias **entre** la Sala Constitucional y el Tribunal Supremo de Elecciones" y destaco desde ya la palabra entre, porque nos lleva de la mano hacia una cuestión novedosa en el tanto en que involucra la relación entre dos recién llegados, no tanto a las funciones públicas del ordenamiento costarricense, pero sí indudablemente al cuadro de las organizaciones públicas.

Efectivamente, si vemos el tema desde la perspectiva de las funciones estatales, vamos a encontrar que la llamada "materia electoral" cualquiera que sea su caracterización, se distribuyó durante toda la época republicana anterior a 1949 entre los Poderes Legislativo y Ejecutivo, mientras que la

función de control de constitucionalidad de las leyes se establece formalmente en nuestro país a finales del siglo XIX a cargo del Poder Judicial; y sigue aún a su cargo mediante una de las Salas de la Corte.

En cambio, como dije, en lo que se refiere a órganos en sí, por una parte, el Tribunal Supremo de Elecciones, en su carácter actual, surge en nuestro ordenamiento con la Constitución Política de 1949 y encuentra en 1975 su definición clara y contundente en la Constitución Política, como órgano con el rango e independencia de los demás Poderes de la República; mientras que la Sala Constitucional surge constitucionalmente en 1989 con la reforma radical operada en la jurisdicción constitucional costarricense en ese año, y que incluyó un rediseño a fondo de las funciones de control.

Pues bien, me propongo en esta breve disertación basarme en esta importante distinción entre órgano y función, con el fin de exponer algunas nociones que en mi concepto deberían servir como orientación para la respuesta que podamos darle a la cuestión planteada de la delimitación de competencias entre los órganos citados.

Analícemos entonces, en primer lugar, el tema desde la perspectiva funcional, comenzando por recordarles que como ya vieron ustedes en Teoría del Estado, la división de funciones es pieza clave de todos y cualquier estado moderno y democrático.

En un pasaje de su obra "Teoría Constitucional", Karl Loewenstein se refiere a la división de poderes como: "uno de los dogmas políticos más famosos que constituye el constitucionalismo moderno", y es sobre dicha

base que se desarrolló el diseño que actualmente divide las funciones -más bien que los Poderes- en legislativa, ejecutiva y judicial o jurisdiccional.

Aunque, modernamente algunos autores han criticado el entramado teórico de esta noción, lo cierto es que las sociedades democráticas han aprendido a entender que la organización estatal -una de las dos partes en que la tradición doctrinal divide los textos constitucionales- debe inevitablemente contener la división del poder y concretarla en aquella modalidad ya más que bicentenaria.

Martin Kriele¹, por ejemplo, ha señalado recientemente que la división de poderes puede considerarse como un elemento sustancial y constitutivo de los derechos humanos; con lo cual la hace parte del patrimonio de la persona en cualquier sociedad que se diga respetuosa de los derechos fundamentales.

De tal manera, la lógica y finalidad detrás de la separación de funciones es el beneficio del ciudadano a través de la desconcentración del poder; es eso lo que conforma la esencia de la institución y lo que debemos siempre tener en cuenta cuando en casos como este analizamos problemas, diseños y cambios, respecto del tema de las relaciones entre órganos estatales y el control de actuaciones de unos sobre otros.

Hecha esta brevísima reseña tenemos que preguntarnos ¿cómo se

¹ KRIELE MARTIN. "Derechos Humanos y división de Poderes". En Estado de Derecho y Democracia. 2 Edición. Comp. José Thsing. CIEDLA. Buenos Aires 1999. pp. 143 y ss.

encuadran las funciones tanto del Tribunal Supremo de Elecciones como de la Sala Constitucional en esta división tripartita clásica, que sin duda alguna está en la base de nuestro ordenamiento jurídico público?

En respuesta, me parece evidente que respecto del Tribunal Supremo de Elecciones y sus competencias actuales, en realidad éstas se componen de potestades que fueron sustraídas en su momento del ámbito de otros Poderes como puede verse en la lectura de los artículos 102 y 103 de nuestra Constitución Política.

En cambio, la situación es mucho más complicada respecto de las competencias y potestades de la Sala Constitucional, de las cuales puede afirmarse, que no fueron tomadas en cuenta con claridad en el diseño original de la separación de funciones, lo que hace que se hayan encontrado dos tipos de justificación para su establecimiento como parte normal del quehacer de todo Estado Democrático actual.

La primera justificación deriva de la jurisprudencia norteamericana y concretamente de la sentencia emitida en el caso Marbury versus Madison de 1804 en donde el propio Tribunal Supremo Norteamericano la incluye como una arista más de la función jurisdiccional, a pesar de no haber sido explícitamente recogida en el cuidadoso diseño de frenos y contrapesos elaborado años antes por los Constituyentes Norteamericanos.

Sobre tal noción, se pone a funcionar una primera forma de control de constitucionalidad en Costa Rica, donde a finales del siglo XIX se promulga mediante ley un sistema de control de constitucionalidad a cargo de todos

los jueces de la República, para vigilar y anular los actos de los demás poderes que fueren "nulos por contrarios a la Constitución" Este sistema de control, con algunas variaciones, es el que se mantuvo hasta 1989 cuando se rediseña cualitativamente.

Pero resulta que ese último rediseño -de hace apenas 22 años- no se apoya tanto sobre la recién citada teoría, sino sobre una nueva forma de pensar originada en Europa, y al calor de un importante salto cualitativo que ocurre luego de concluida la Segunda Guerra Mundial, cuando algunas sociedades europeas van a plantearse la necesidad de enmendar la insuficiencia de una concepción meramente formal de Estado de Derecho, y contar con instrumentos constitucionales ya no simplemente proclamados de manera formal -los cuales existían con anterioridad-, sino de cambiar radicalmente la forma de entenderlos y aplicarlos.

Muy en breve, este nuevo concepto de Estado, identificado como Estado Constitucional de Derecho, reivindica la necesidad de asegurar verdaderas garantías para los derechos individuales reconocidos a todas las personas (igualdad material versus igualdad formal, por ejemplo).

Además, se terminan de afianzar los derechos sociales y las exigencias de intervención estatal, para que las ventajas sociales lleguen a la mayor cantidad de personas; todo lo anterior con los problemas de exigencia, alcance y realización que esto conlleva y se exige una serie de nuevos derechos de alcance prácticamente global y a la vez la protección de minorías de la diversidad de pensamiento y cultura.

Todo lo anterior comporta la definición de una función estatal particular y estructuralmente diferente de las demás, que haga valer a favor del ciudadano ese conjunto de derechos y valores sustanciales de la Constitución, y que lo haga principalmente frente y en oposición a los otros órganos estatales.

Claro está que ni antes, ni ahora, en Europa o en América Latina, el tema ha sido pacífico.

Solo como ejemplo cito a Otto (*Bajof*) Bachof quien señala que a partir de los años cincuenta, las normas constitucionales se comienzan a entender como derecho directamente inserto en el ordenamiento jurídico, aplicable aún frente al legislador, lo que ayuda a cambiar la perspectiva con la que los derechos fundamentales se veían anteriormente, de manera que esta nueva concepción diferente de la Constitución requería una renovación en el mecanismo de control. Nos dice el autor citado que:

...[esto significa] ni más ni menos que se ha entregado a los tribunales la responsabilidad última de cuidar y defender el orden constitucional de valores; aunque corresponde en esto un claro papel de guía al Tribunal Constitucional Federal, todos los tribunales tienen que desempeñar una importante función de colaboración.²

De igual manera, se han dado situaciones y discusiones parecidas en otros países europeos incluida España; y todo ese rico haber se tradujo en el sistema de control de constitucionalidad que se instaura en nuestro país en

² IBIDEM p. 42

1989 y del que estimo, la Sala ha sido fiel ejecutor en favor de las personas.

En resumen, tenemos entonces que la puesta en funcionamiento de una jurisdicción de control de constitucionalidad en 1989 a cargo de la Sala Constitucional, afecta en principio -y recalco en principio- de manera necesaria el ejercicio de todas las demás funciones estatales con independencia de los órganos que resulten ser sus titulares.

Ahora bien, debemos tener claro que tal afectación no significa intromisión ni menos aún sustitución en el ejercicio de las labores que la Constitución asigna (sean estas legislativas, ejecutivas o jurisdiccionales), sino esencialmente una labor de verificación de que, en el ejercicio de ellas, no se salgan del marco que la Constitución les tiene asignado, todo ello en bien de los ciudadanos, puesto que la existencia de estos controles redundan en mayor protección de los administrados.

Recalqué la expresión "en principio" porque es posible, y de hecho ocurre que el propio Constituyente decida atenuar o bien desactivar completamente la potestad de control de constitucionalidad en casos concretos, pero naturalmente, la primera regla que hay que aplicar es que los alcances de esas excepciones al control de constitucionalidad deben entenderse y leerse restrictivamente en tanto que se trata de desprotecciones para las personas.

Pues bien, en mi criterio es esta justamente la base jurídica que la Sala Constitucional ha empleado para abordar los temas de su relación competencial con el Tribunal Supremo de Elecciones.

Al respecto, si analizamos las disposiciones constitucionales sobre la cuestión, solamente encontraremos explícitamente formulada la excepción del artículo 10, que señala claramente que: *"...No serán impugnables en esta vía (es decir la de inconstitucionalidad) los actos jurisdiccionales del Poder Judicial, la declaratoria de elección que haga el Tribunal Supremo de Elecciones y los demás que determine la ley"*.

Y el mismo artículo agrega con gran precisión que *"Le corresponderá además (a la Sala Constitucional): a) Dirimir los conflictos de competencia entre los poderes del Estado, incluido el Tribunal Supremo de Elecciones así como demás entidades u órganos que indique la ley"*.

De tal modo, estas disposiciones se convierten en la segunda guía fundamental que habrá de orientar nuestras respuestas al reparto de competencias entre la Sala y el Tribunal, siendo el primero -como ya dije- la noción total de la separación de poderes y la posición especial y novedosa que en dicha teoría corresponde a la Sala respecto de los demás órganos públicos.

Otro elemento que también hay que tomar en cuenta, para esclarecer los problemas que se puedan plantear con el Tribunal Supremo de Elecciones, es el diseño constitucional que se recoge en las disposiciones establecidas en los artículos 102 inciso 3 y 103 Constitucional para dicho órgano.

La interpretación más extendida que se hace de estos artículos apunta

hacia el reconocimiento de una modalidad específica de jurisdicción constitucional, la cual asigna al Tribunal Supremo de Elecciones la protección de los derechos fundamentales de las personas y a través de la cual se busca proteger lo que se ha denominado por la propia ley como *"los derechos y las libertades de carácter político-electoral"*, según el numeral 225 del Código Electoral.

Esa protección correspondería al Tribunal con exclusión de cualquier otro órgano, y en concordancia con dicha tesis, la Sala Constitucional definió a cargo de ella misma la existencia de una protección residual en aquellos casos que el Tribunal decline conocer.

Esa medida de la Sala tiene el mérito de darle una plenitud al sistema de modo que no queden espacios inmunes en el ejercicio del poder por parte de los órganos públicos, lo cual resulta importante, especialmente en lo que se refiere a lesiones de derechos fundamentales, como por ejemplo la igualdad o la libertad de expresión que se dan usualmente en otros temas, pero que pueden ocurrir en materia electoral. E igual condición de plenitud es necesaria en el caso del recurso de hábeas corpus, respecto del cual aun cuando no se han presentado situaciones problemáticas, es importante tener elementos de juicio que puedan orientar nuestro criterio en las posibles situaciones de conflicto.

En cambio, la solución ha sido diferente, cuando estamos frente a normas jurídicas, pues en este punto la Sala Constitucional ha dejado también clara su posición de ser el único órgano establecido constitucionalmente para la función de control de constitucionalidad; y

también en este punto su tesis ha sido consistentemente sostenida a través de su jurisprudencia.

Para sostener esta tesis, encuentro que la Sala ha echado mano de los fundamentos básicos que he apuntado arriba en relación con el reparto y atribución de las funciones para cada órgano, y ha distinguido -a mi juicio con suficiente claridad- lo que es por un lado realización de funciones tanto administrativas como jurisdiccionales en el Tribunal, cuya descripción y condiciones se hacen en los artículos 102 y 103 constitucionales, mientras que ha quedado intacta en manos de la Sala la función de control de constitucionalidad recogido, con suma claridad en su carácter de función estatal a cargo de un órgano especialmente creado y especializado para ello, y necesariamente ajeno y la posibilidad de realización de otras funciones estatales como lo impone la mejor doctrina.

Al ahondar sobre esa base de razonamiento, encontramos una sólida jurisprudencia de la Sala, delimitando tanto lo que es su campo de acción como también el de los demás Poderes del Estado en atención de la función entregada a ella por el propio Constituyente en el artículo 10, el cual -de esa manera- refleja con claridad la opción elegida para el arbitrio y decisión final de los conflictos competenciales.

Resumir y concluir esta breve intervención, con la que he intentado mostrarles las variadas e interesantes aristas del tema principal de este encuentro, y hacerles ver aunque sea de manera rápida, cómo en este y en la enorme mayoría de los temas de Derecho Constitucional, no podemos nunca dejar de lado todo ese bagaje de nociones básicas, principios y valores



N. ° 12, Segundo Semestre 2011

ISSN: 1659-2069

que moldean al Derecho Constitucional y colorean con firmeza todas las controversias importantes en estos temas.