

MAGISTRATURA ELECTORAL Y REFORMA CONSTITUCIONAL

Dr. Luis Diego Brenes Villalobos [*]

Abogado y Politólogo

(Recibido 06/05/18 • Aceptado 21/11/18)

* 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 (UNED) y Licenciado en Derecho por la Universidad de Costa Rica (UCR). Profesor Adjunto de la Facultad de Derecho en la UCR. Funcionario del Tribunal Supremo de Elecciones desde el año 2003 en los cargos de Letrado, Asesor de la Gestión Política, Secretario Académico del Instituto de Formación y Estudios en Democracia (IFED) y, actualmente: Magistrado Suplente y Subdirector de la Revista de Derecho Electoral. Autor de los libros “El rol político del juez electoral” y “Votar Importa”, así como de una veintena de artículos en revistas especializadas. Principales líneas de investigación: elecciones, sistemas electorales, *judicial politics*, justicia electoral y constitucional. dbrenes@tse.go.cr.- Tel. 8705-3967.-

Resumen: El presente trabajo repasa la forma en cómo se integra actualmente la magistratura del Tribunal Supremo de Elecciones y propone una reforma constitucional para una nueva forma en su integración, modificándose el total de magistrados electorales (propietarios y suplentes), eliminándose la variación de sus integrantes en el tiempo y reduciéndose el plazo de nombramiento.

Palabras Clave: : Magistratura Electoral / Tribunal Supremo de Elecciones / Juez Electoral / Reforma constitucional.

Abstract: This paper reviews the way the Supreme Electoral Court is currently integrated; and it proposes a constitutional reform toward a new way for making up this body. The reform amends the total number of electoral magistrates (permanent and alternate), removes the variation of its members throughout time, and reduces the term of appointment.

Key Words: Electoral Magistrate Court, Supreme Electoral Court, Electoral Judge, Constitutional Reform.

Indice

Introducción

- 1.- Forma actual de integración de la magistratura electoral
- 2.- Nuevas competencias y nuevas lecturas en la integración del Tribunal Supremo de Elecciones, TSE
3. A modo de corolario: propuesta de reforma constitucional

Referencias bibliográficas

INTRODUCCIÓN

El presente trabajo repasa la forma en cómo se integra actualmente la magistratura del Tribunal Supremo de Elecciones de la República de Costa Rica (en adelante TSE) y propone una reforma constitucional para una nueva comprensión y configuración de su integración.

La propuesta conlleva la modificación de tres factores en concreto: 1) El total de magistrados electorales (propietarios y suplentes), 2) la eliminación de integraciones diferenciadas en el tiempo según los periodos electorales; y 3) la reducción del plazo de su nombramiento.

Los magistrados electorales son electos por la Corte Suprema de Justicia mediante concursos abiertos. Ni los partidos políticos ni los poderes Legislativo y Ejecutivo tienen poder de decisión en esas escogencias. Incluso, la desvinculación partidaria de los magistrados electorales se garantiza en tanto, una vez electos, se les impone una prohibición absoluta de participación política durante el periodo de su nombramiento (art. 146, Código Electoral), aspectos que sumados a la autonomía de la función electoral constitucionalmente resguardada aseguran su libertad de criterio e independencia como administradores y jueces electorales. La propia Constitución Política costarricense en el párrafo final de su artículo 100 dispone que los magistrados electorales están sujetos a las mismas condiciones de trabajo y requisitos que se exigen a los magistrados judiciales en el artículo 159 constitucional.¹

El paper no entra a analizar la forma de elección de los magistrados electorales ni los requisitos que se exigen para estos. De hecho, se comparte y defiende esa homologación que constitucionalmente se hace con los magistrados de la Corte Suprema de Justicia. En su lugar, la reflexión que se quiere plantear lo es únicamente a propósito de la forma en que el TSE se integra, principalmente en la particularidad que le lleva

¹ Para ser magistrado electoral se requiere: 1) Ser costarricense por nacimiento, o por naturalización, con domicilio en el país no menor de diez años después de obtenida la carta respectiva; 2) Ser ciudadano en ejercicio; 3) Pertenecer al estado seglar; 4) Ser mayor de treinta y cinco años; 5) Poseer el título de abogado y haber ejercido la profesión durante diez años por lo menos, salvo que se tratara de funcionarios judiciales con práctica no menor de cinco años (art. 159, Constitución Política).

a un cambio de integrantes en el tiempo y que le asemeja al abrir y cerrar de un “acordeón”².

1. FORMA ACTUAL DE INTEGRACIÓN DE LA MAGISTRATURA ELECTORAL COSTARRICENSE

El artículo 100 constitucional establece la forma en cómo se integra ordinaria y extraordinariamente el TSE, entendiendo por periodo extraordinario el llamado periodo electoral que va desde un año antes y hasta seis meses después de la celebración de las elecciones generales para Presidente de la República y Diputados a la Asamblea Legislativa. A esa regla constitucional se le debe sumar otro periodo extraordinario fijado por ley que va desde seis meses antes y hasta tres meses después de las elecciones municipales (art. 13, Código Electoral).³

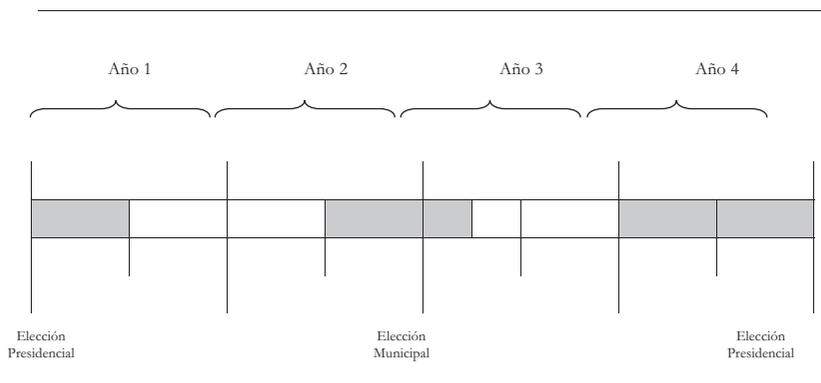
Ordinariamente, el TSE se integra por tres magistrados propietarios y seis suplentes.

Extraordinariamente, ante elecciones nacionales y municipales, el TSE se amplía con dos de sus magistrados suplentes para en ese periodo formar un tribunal de 5 miembros propietarios. Consecuentemente, a largo de un ciclo presidencial de 4 años, el TSE adquiere la citada figura de un “acordeón”, ampliándose y reduciéndose entre 5 y 3 miembros propietarios, de manera que estará integrado por cinco miembros solo dos años y tres meses, mientras que el periodo restante de un año y 9 meses se integrará por un Tribunal de 3 magistrados (Figura 1). En otras palabras, el TSE está integrado por cinco miembros solo durante 27 de los 48 meses que comprenden ese ciclo de 4 años, mientras que el periodo restante de 21 meses se integra con 3 magistrados.

² La expresión de “acordeón” se la tomo prestada al Magistrado Presidente del TSE, Luis Antonio Sobrado González.

³ El período de ampliación del Tribunal a 5 miembros se reduce en tiempo para las elecciones municipales, lo anterior por disposición legal y a pesar que dichos procesos, en su logística electoral, resultan más complejos que los nacionales. A modo de ejemplo, en la elección nacional se escogen un total de 60 cargos de elección popular, mientras que en las elecciones municipales esa cifra, por lo menos para el año 2016, fue de 6069 puestos.

FIGURA 1. INTEGRACIÓN DE MAGISTRADOS PROPIETARIOS DEL TSE EN UNA LÍNEA TEMPORAL DE 4 AÑOS



Fuente: Brenes (2012: 277). Elaboración según artículos 100 de la Constitución Política y 13 del Código Electoral. Los espacios sombreados (cuadros rellenos) muestran los periodos con una integración total de 5 magistrados propietarios.

Nótese que el calificativo de periodo ordinario y extraordinario lo es conforme a la redacción del artículo 100 constitucional que expresamente establece que “El Tribunal Supremo de Elecciones estará integrado ordinariamente por tres Magistrados propietarios y seis suplentes (...)”. Ahora bien, el llamado periodo extraordinario se refiere al periodo que se ocupa frente a una elección. Para el caso de las elecciones nacionales este periodo refiere a un año y medio. No obstante, con la reforma al Código Electoral en el 2009, un nuevo periodo extraordinario de nueve meses surge para con las elecciones municipales. En razón de este cambio legal, al contabilizar los periodos en días calendario, son más los días para el periodo extraordinario que para el ordinario, lo que sugiere la necesidad de “renombrar” esos periodos.

Asimismo, llama la atención que si bien la legislación constitucional y legal previó un doble de magistrados suplentes sobre los magistrados propietarios (6 de 3 y según pareciera ser la regla no escrita respecto del total de suplentes de un órgano), no ponderó adicionalmente una ampliación de los suplentes cuando el Tribunal se ampliase a 5 miembros. De esta suerte, durante los periodos en que el TSE se integra por 5 miembros propietarios, únicamente quedan “en reserva” 4 suplentes, matemáticas que incluso no permiten una sustitución de la totalidad del órgano en caso de ser necesario, lo que podría forzar el nombramiento de magistrados ad hoc.

2. NUEVAS COMPETENCIAS Y NUEVAS LECTURAS EN LA INTEGRACIÓN DEL TRIBUNAL SUPREMO DE ELECCIONES, TSE

Desde el año 2002, como resultado de la tesis de licenciatura titulada “Jurisdicción Constitucional Electoral” se ha defendido el criterio de eliminar las integraciones temporales del TSE para que en forma permanente se conforme por cinco miembros propietarios, tesitura fundamentada principalmente en la amplitud de competencias jurisdiccionales electorales y en el carácter constitucional que también ostenta el juez electoral (Brenes, 2002). En aquella oportunidad se advertía el nacimiento de una renovada jurisdicción electoral y la asignación de nuevas competencias tanto por la reforma electoral municipal de 1998 como por la reforma constitucional del año 2002 dirigida a la instauración de mecanismos de democracia directa como el referéndum y la iniciativa popular en la formulación de la ley.

Diez años después, como resultado de la investigación doctoral “El estudio del rol político del juez electoral”, se ratificó aquella postura inicial con valoraciones tanto jurídicas como prácticas que confirman la necesidad de una reforma al efecto (Brenes, 2012).

A esas razones, nutridas principalmente desde la academia, desde el año 2015 se puede sumar la experiencia misma en el ejercicio del cargo de magistrado electoral. Así se señala justamente en la rendición de cuentas que mediante el informe final de gestión como magistrado propietario para las elecciones 2018 se suscribiese (Brenes, 2018).

La amplitud de competencias jurisdiccionales y administrativas, unido al carácter constitucional que también ostenta el juez electoral, cual juez constitucional especializado en la materia electoral, son razones de peso y propias del diseño e ingeniería constitucional costarricense, para sustentar la reforma. La protección de derechos políticos fundamentales obliga repensar un Tribunal con las mayores garantías de pluralidad en su integración. El desarrollo de elecciones municipales entre elecciones nacionales, a partir del año 2016, así como el conocimiento y eventual realización de consultas populares de escala nacional (referéndum), son ejemplos también de una amplitud competencial que hace entendible el que su atención lo sea en todo momento por un Tribunal de 5 miembros.

Ahora bien, más allá del crecimiento de competencias y funciones del TSE, en lo operativo, es indispensable tener presente que la capacidad interpretativa del juez electoral es vinculante erga omnes, salvo para sí mismo, de manera que el Tribunal está facultado para variar sus criterios jurisprudenciales a lo largo del tiempo (artículo 3 del Código Electoral).

Esta posibilidad de cambio jurisprudencial –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 existen entre los jueces electorales, lógicamente lleva a una variación de criterio según las diferentes integraciones, de manera que la renovación forzada de dos de sus miembros propietarios –antes de cada elección nacional y municipal– es una nueva oportunidad para propiciar variaciones de criterio del Tribunal respecto de las reglas que han requerido una determinada interpretación.

Bajo ese marco estructural y operacional, importa 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 la investigación del año 2012, 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 a lo interno de un mismo expediente. Por ejemplo, en los recursos de amparo electoral, 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 una situación como esta, y máxime que el recurso de amparo electoral es un derecho fundamental en sí mismo, cabe cuestionarse si se estaría afectando en sus derechos a aquel recurrente que un Tribunal de cinco miembros, por mayoría, estime que sus alegatos sí son objeto inicial de estudio e incluso declare la suspensión del acto, pero que por el posterior cambio en la integración a tres jueces, estos finalmente -en una votación dividida- anulen lo anterior y desestimen el conocimiento de la causa ad portas. La variación en el número de jueces que integran la totalidad del Tribunal facilita entonces que asuntos de naturaleza y hechos similares tengan solución diferente (Brenes, 2012: 315).

Finalmente, y como argumento adicional, no puede dejar de mencionarse la creación por parte del Tribunal Supremo de Elecciones de una Sección Especializada que tramita y resuelve en primera instancia asuntos contencioso-electorales de carácter sancionatorio. Dicha Sección Especializada, creada en el año 2016, conforme a sus artículos segundo y tercero, está integrada por tres Magistrados suplentes, con designaciones de periodos de 6 meses. Si bien la propia reglamentación señala en el artículo 2 que la ampliación del Pleno del Tribunal para la atención de procesos electorales, dispuesta en los numerales 100 de la Constitución Política y 13 del Código Electoral, no incide en la integración de la Sección Especializada, es lo cierto que la dinámica de nombramientos en la Sección, junto con la propia de sustituciones ordinarias para con el Pleno del TSE, representan nuevas funciones a sumar a los Magistrados suplentes y un punto más en la ecuación que debe ser ponderado.

3. A MODO DE COROLARIO: PROPUESTA DE REFORMA CONSTITUCIONAL

La reforma en mente conllevaría la modificación de los artículos 100 y 101 de la Constitución Política, así como el numeral 13 del Código Electoral. Por economía, de seguido se presenta únicamente lo que constituiría la base de discusión para la citada reforma constitucional:

***Artículo 100.**- El Tribunal Supremo de Elecciones estará integrado por cinco Magistrados propietarios y diez suplentes, nombrados por la Corte Suprema de Justicia por los votos de no menos de los dos tercios del total de sus miembros. Deberán reunir iguales condiciones y estarán sujetos a las mismas responsabilidades que los Magistrados que integran la Corte.*

Los Magistrados del Tribunal Supremo de Elecciones estarán sujetos a las condiciones de trabajo, en lo que fueren aplicables, y al tiempo mínimo de labor diaria que indique la Ley Orgánica del Poder Judicial para los Magistrados de la Sala de Casación, y percibirán las remuneraciones que se fijen para éstos.

***Artículo 101.**- Los Magistrados del Tribunal Supremo de Elecciones durarán en sus cargos cinco años. Un propietario y dos suplentes deberán ser renovados cada año, 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.

Conforme a lo expuesto, la reforma se centra en tres factores: 1) El total de magistrados electorales (propietarios y suplentes), pasando los primeros a un total de cinco miembros y los segundos a un total de diez; 2) la eliminación de integraciones diferencias (ordinaria y extraordinaria para los periodos electorales) de manera que con la supresión del párrafo segundo del artículo 100 se procure una sola integración permanente en el tiempo de cinco magistrados y eliminándose así la llamada figura del “acordeón”; y, 3) la reforma al artículo 101 constitucional con la reducción del plazo de nombramiento de 6 a 5 años con renovaciones cada año.

Importa hacer notar que el numeral 101 constitucional propicia para la elección de los magistrados electorales una “forma escalonada en el tiempo” que, como lo advierte Sobrado (2005: 20), “evita eficazmente el riesgo de una defenestración colectiva del organismo electoral y minimiza el de indebidas interferencias del Poder Judicial”. Existe acuerdo y defensa tanto de ese mecanismo escalonado, como de la posibilidad de reelección; no obstante, la nueva integración de 5 magistrados propietarios que se formula, obliga revisar los plazos de su nombramiento para hacerlo efectivo, lo cual se concreta con nuevos periodos de 5 años que reducen en un año los periodos vigentes.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- BRENES VILLALOBOS, Luis Diego (2002). *Jurisdicción constitucional electoral*. Tesis de Licenciatura en Derecho, Facultad de Derecho, Universidad de Costa Rica.
- BRENES VILLALOBOS, Luis Diego (2012). *El Rol Político del Juez Electoral*. San José: Editorial IFED-TSE.
- BRENES VILLALOBOS, Luis Diego (2015). *Votar Importa*. San José: Fundación Konrad Adenauer y Editorial IFED-TSE.
- BRENES VILLALOBOS, Luis Diego (2018). Informe final de gestión como magistrado propietario del Tribunal Supremo de Elecciones para el proceso electoral 2018. Disponible en: http://www.tse.go.cr/curriculum_brenes_villalobos.htm
- CÓDIGO ELECTORAL. República de Costa Rica. Ley n.º 8765 del 19 de agosto del 2009, publicada en el Alcance n.º 37 al Diario Oficial La Gaceta n.º 171 del 2 de septiembre del 2009.
- CÓDIGO ELECTORAL. República de Costa Rica. Ley Orgánica del Tribunal Supremo de Elecciones y del Registro Civil. Leyes n.º 1536 del 10 de diciembre de 1952 y n.º 3504 del 10 de mayo de 1965, respectivamente. San José: Ediciones Tribunal Supremo de Elecciones, 1997.
- CÓDIGO MUNICIPAL. República de Costa Rica. Ley n.º 7794 del 30 de abril de 1998, publicada en el Diario Oficial La Gaceta n.º 94 del 18 de mayo de 1998.
- CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LA REPÚBLICA DE COSTA RICA (2019). Tribunal Supremo de Elecciones. Jurisprudencia y Normativa. Disponible en: <http://www.tse.go.cr/normativa.htm>
- LEY DE INICIATIVA POPULAR. República de Costa Rica. Ley n.º 8491 del 9 de marzo del 2006, publicada en el Diario Oficial La Gaceta n.º 66 del 3 de abril del 2006.
- LEY DE LA JURISDICCIÓN CONSTITUCIONAL. República de Costa Rica. Ley n.º 7135 del 11 de octubre de 1989, publicada en el Alcance n.º 34 del Diario Oficial La Gaceta n.º 198 del 19 de octubre de 1989.

LEY DE REGULACIÓN DEL REFERÉNDUM. República de Costa Rica. Ley n.º 8492 del 9 de marzo de 2006, publicada en el Diario Oficial La Gaceta n.º 67 del 4 de abril del 2006.

REGLAMENTO DE LA SECCIÓN ESPECIALIZADA DEL TRIBUNAL SUPREMO DE ELECCIONES QUE TRAMITA Y RESUELVE EN PRIMERA INSTANCIA ASUNTOS CONTENCIOSO-ELECTORALES DE CARÁCTER SANCIONATORIO. Decreto n.º 5-2016 y sus reformas, publicado en el Alcance n.º 91 al Diario Oficial La Gaceta n.º 107 del 3 de junio de 2016.

SOBRADO GONZÁLEZ, Luis Antonio (2005). *La justicia electoral en Costa Rica*. San José: Investigaciones Jurídicas.