

RECURSO DE AMPARO ELECTORAL

Luis Diego Brenes Villalobos*
dbrenes@tse.go.cr

Juan Luis Rivera Sánchez**
jlrivera@tse.go.cr

Nota del Consejo Editorial

Recepción: Agosto 2005

Revisión, corrección y aprobación: Octubre 2005

Resumen: Analiza la figura procesal del recurso de amparo electoral, su génesis, naturaleza jurídica, carácter residual, y otras características propias de su evolución y desarrollo, que lo diferencian con el recurso contencioso-electoral, para lo cual se realiza un amplio análisis de la jurisprudencia emanada tanto del Tribunal Supremo de Elecciones, como de la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia

Palabras claves: Amparo Electoral / Recurso de Amparo Electoral / Competencia Jurisdiccional Electoral / Jurisdicción Electoral / Conflicto de Competencias / Jurisprudencia Electoral / Tribunal Supremo de Elecciones / Sala Constitucional / Derechos Fundamentales / Derecho Electoral.

Abstract: The article analyzes the procedural figure of writs of protection in electoral matter, its genesis, juridical nature, residual character, and other proper characteristics of its evolution and development, which differentiate it with the "contentious-electoral". There is a wide analysis of the case law from the Electoral Supreme Tribunal, as of the Constitutional Chamber of the Supreme Court of Justice.

Key Words: Writs of Protection in Electoral Matter / Jurisdictional Electoral Competition / Electoral Jurisdiction / Conflict of Competences / Electoral Case Law / Electoral Supreme Tribunal / Constitutional Chamber / Fundamental Rights / Electoral Law.

* Letrado del Tribunal Supremo de Elecciones. Máster en Derecho Constitucional por la Universidad Estatal Distancia. Licenciado en Derecho por la Universidad de Costa Rica. Profesor de la Cátedra de Derecho Electoral en la Maestría de Derecho Constitucional de la Universidad Estatal a Distancia.

** Letrado del Tribunal Supremo de Elecciones. Licenciado en Derecho por la Universidad Federada de Costa Rica. Estudiante de la Maestría de Derecho Constitucional de la Universidad Estatal a Distancia.

SUMARIO:

I.- Introducción: Competencia exclusiva y excluyente del Tribunal Supremo de Elecciones en materia electoral.

II.- Recurso de amparo electoral.

- a).- Génesis.
- b).- Naturaleza jurídica y características.
- c).- Evolución y desarrollo.
- d).- Diferenciación con recurso contencioso-electoral.
- e).- Carácter residual.

III.- Corolario.

I.- Introducción: Competencia exclusiva y excluyente del Tribunal Supremo de Elecciones en materia electoral.

Sumamente valiosa ha sido la discusión generada en varios sectores de la sociedad jurídica nacional, a propósito de la competencia exclusiva e independiente del Tribunal Supremo de Elecciones en materia electoral; ahora bien, a pesar de discrepancias en el pasado reciente, lo cierto es que la doctrina del derecho constitucional costarricense es contundente en entender que el Tribunal Supremo de Elecciones, con el rango e independencia de los otros Poderes del Estado, tiene a su cargo en forma exclusiva e independiente la organización, dirección y vigilancia de los actos relativos al sufragio. Ese mandato constitucional se entiende de la sola lectura del artículo 9 constitucional, numeral

que, al desarrollar el principio de la división de poderes del estado costarricense, clarifica la voluntad del legislador en procura de materializar una independencia y reserva absoluta de lo electoral en un Poder de la República, distinto de la clásica tríada de MONTESQUIEU.

Esta independencia funcional atribuida al Tribunal Supremo de Elecciones, se ve fortalecida y encuentra cobijo en otra norma constitucional –artículo 99– que establece con mayor claridad:

“La organización, dirección y vigilancia de los actos relativos al sufragio, corresponden en forma exclusiva al Tribunal Supremo de Elecciones, el cual goza de independencia en el desempeño de su cometido. Del Tribunal dependen los demás organismos electorales.” (lo destacado no es del original).

El contenido de estas normas constitucionales, por su naturaleza, muestran un imperativo constitucional amplísimo, descifrable únicamente en un órgano superior, con independencia funcional absoluta, que se constituye en la máxima autoridad de todo aquello que esté referido al sufragio, mejor aún, a la “materia electoral”, para unificar y aplicar así la terminología empleada tanto por la jurisprudencia del Tribunal Supremo de Elecciones, como por aquella de la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia.

Para efectos propios de este ensayo y en procura de concretar y precisar algunos conceptos, resulta importante definir qué se entiende por materia electoral, (per se reservada y excepcionada por el legislador, incluido el propio constituyente originario al Tribunal Supremo de Elecciones). En esta inteligencia, resulta indispensable el repaso de lo dicho por la jurisprudencia de la Sala Constitucional, bajo el entendido de que tales preceptos son vinculantes *erga omnes*, por así disponerlo el artículo 13 de la Ley de la Jurisdicción Constitucional:

"4. *En el caso de la materia electoral, la Constitución de 1949 dio especial importancia a la necesidad de segregar todo lo relativo al sufragio, principalmente de la órbita de los poderes políticos del Estado. En esa dirección, estableció una serie de principios y adoptó mecanismos eminentemente formales para garantizar la independencia del sufragio, sobre todo mediante la plena autonomía del órgano llamado a organizarlo, dirigirlo y fiscalizarlo. Originalmente en el artículo 99 constitucional, y luego también en el 9º -por la adición introducida por ley 5704 de 5 de junio de 1975- no sólo se atribuyó al Tribunal Supremo de Elecciones la organización, dirección y vigilancia de los actos relativos al sufragio, sino que, además, se le otorgó el rango e independencia propios de un poder del Estado.*

5. *Por otra parte, el artículo 95 de la Constitución Política establece una serie de principios rectores del ejercicio del sufragio, en particular, en su inciso 1º, la "autonomía de la función electoral". Dejando de lado la imprecisión terminológica de llamar función lo que es materia, esa autonomía de la materia electoral, combinada con las prerrogativas y potestades del Tribunal Supremo de Elecciones, imponen la conclusión de que se trata un ámbito constitucional especial, al que no le convienen las mismas reglas que a los demás Poderes Públicos.*

(...)

En el sistema de la [sic] Constitución, su interpretación vinculante sólo está atribuida a dos órganos del Estado, a saber: a la Sala Constitucional, en el ejercicio de su función jurisdiccional constitucional, y al Tribunal Supremo de Elecciones, en lo relativo a la organización, dirección y fiscalización de los actos relativos al sufragio. Esto equivale a decir que el Tribunal interpreta la Constitución Política en forma exclusiva y obligatoria, en el ejercicio de sus competencias constitucionales y legales en materia electoral, y, por tanto, no cabe suponer que esa interpretación pueda ser fiscalizada por otra jurisdicción, así sea la constitucional (...)".¹ (en igual sentido, véanse – entre otras – las resoluciones del Tribunal Supremo de Elecciones n.º 603-E-2000, 393-E-2000 y 2759-E-2001, el subrayado no corresponde al original).

Siempre en cita de criterios vinculantes *erga omnes* emitidos por la Sala Constitucional, ésta ha enfatizado:

¹ Sala Constitucional, sentencia n.º 3194-92 de las 16 horas del 27 de octubre de 1992.

*“En el análisis de los asuntos que se han presentado ante esta Sala, la jurisprudencia constitucional ha ido definiendo en forma casuística lo que se entiende es actividad electoral, asuntos en los que -la mayoría de las veces- se ha declarado incompetente para conocerlos por considerar que debían ser tramitados ante ese tribunal constitucional especializado (Tribunal Supremo de Elecciones). De esta suerte, ha indicado que la actividad electoral comprende las de organizar, dirigir y fiscalizar todos los actos relativos con el proceso de elecciones nacionales (sentencia número 0653-98), la cual se desarrolla en actividades tales como las siguientes, es decir, sin que ello implique una lista limitada, a modo de ejemplo: la regulación de las normas que rigen la deuda política, así como el control que sobre esta materia tiene el Tribunal Supremo de Elecciones (0980-91, 3666-93, 0515-94, 0428-98); el control de las regulaciones estatutarias relativas al derecho de elegir y ser elegido en los procesos internos de los partidos políticos (sentencia número 3294-92); la integración del Consejo Municipal, la declaratoria de la elección y las posteriores sustituciones por pérdidas de credenciales de los regidores y síndicos municipales (sentencia número 2430-94); la tramitación del proceso contencioso electoral para conocer de la cancelación o anulación de credenciales de regidores municipales (sentencia número 0034-98); el cierre de negocios comerciales en los que se expende licor y que se encuentran ubicados en el centro de la ciudad de San José a consecuencia de la realización de las plazas públicas que celebran los partidos políticos (sentencia número 0466-98); y la determinación por parte del Tribunal Supremo de Elecciones de donde realizará la celebración solemne el día de las elecciones, para el conteo inicial de los resultados de las elecciones nacionales (0563-98)”.*² (lo destacado no corresponde al original).

Así, la propia Sala Constitucional ha interpretado y entendido que la materia electoral por su naturaleza está íntimamente ligada al sufragio, en todos los derechos, actos y procedimientos que a éste se refieran. De estas aproximaciones jurisprudenciales también resulta claro el reconocimiento expreso en el sentido de que es al Tribunal Supremo de Elecciones al que le corresponde –en forma exclusiva e independiente– definir qué es materia electoral.

² Sala Constitucional, sentencia n.º 2000-6326 de las 16:18 horas del 19 de julio del 2000.

Precisamente, el Tribunal Supremo de Elecciones en resolución n.º 004 de las 9:25 horas del 3 de enero de 1996, al analizar su propia competencia en materia electoral se pronunció de la siguiente manera:

"2.- En la Constitución Política, las facultades del Tribunal, están señaladas de manera general, por los artículos 9 y 99, al atribuirle, en forma exclusiva, "La organización, dirección y vigilancia de los actos relativos al sufragio", y, más específicamente, por el numeral 102, todas ellas relacionadas íntimamente con el sufragio, aparte de "Las otras funciones que le encomiende esta constitución o las leyes" (inciso 9). De esta forma, la competencia del Tribunal, como órgano del Estado sujeto al principio de legalidad, está regulada en la Constitución Política y en las leyes (Código Electoral y Ley Orgánica del Tribunal Supremo de Elecciones y del Registro Civil). Toda actuación del órgano electoral, fuera de ese marco constitucional y legal, es ilegítima y, según el caso, hasta una incursión arbitraria en el ámbito de la competencia de otro órgano del Estado.-

3.- (...) lo primero que es necesario determinar, con la mayor precisión posible, es el significado del término SUFRAGIO, qué fue lo que el constituyente quiso comprender en esa expresión. Esta averiguación es esencial, porque de ella depende el ámbito de esa competencia genérica otorgada por la Constitución (...)

4.- La Enciclopedia Jurídica Omeba señala que "El sufragio es el medio por el cual el pueblo procede a la elección de sus autoridades, siendo él un elemento básico en todo régimen democrático" y agrega "El fundamento del sufragio está basado en el derecho que asiste a todo ciudadano de ser gobernado por las autoridades por él elegidas... (Bibliografía Omeba, Buenos Aires, 1968, Tomo XXV, pág. 934). El sufragio, entonces, no comprende cualquier tipo de votación, sino tan solo aquella que se relaciona directamente con el derecho ciudadano a elegir y ser electo para un cargo público de elección popular. Este fue, sin duda alguna, el alcance que el legislador le asignó al término sufragio en los artículos 9 y 99 de la Constitución Política, al fijar la competencia genérica atribuida al Tribunal Supremo de Elecciones. Esta conclusión no solo se extrae de la interpretación de tales normas constitucionales, con el auxilio de la doctrina jurídica transcrita, lo cual parece suficiente sino que, para mayor abundamiento, la propia Constitución se encarga de definir, con

extraordinaria claridad, lo que el constituyente quiso significar con ese término. "El sufragio —dispone el artículo 93— es función cívica primordial y obligatoria y se ejecuta ante las Juntas Electorales en votación directa y secreta, por los ciudadanos inscritos en el Registro Civil.

(...)

6.- *Por obvio que resulte, es preciso dejar claro, sin embargo, que al decir la Constitución Política "actos relativos al sufragio", dentro de la competencia atribuida al Tribunal, no sólo se comprenden los propios de la emisión del voto, sino todos aquellos descritos en la propia Constitución o en las leyes electorales y que, directa o indirectamente se relacionen con todo el proceso electoral(...).³ (el resaltado no consta en el original).*

Sin ánimos de reiterar la abundante discusión que la doctrina nacional ha desarrollado en torno a pasados conflictos competenciales entre la jurisdicción constitucional de la Sala Constitucional y la propia del Tribunal Supremo de Elecciones⁴, para el tema que nos ocupa, consideramos ese conflicto más que superado, principalmente a partir de un "reposicionamiento" del Tribunal Electoral sobre sus competencias constitucionales. En efecto, el repaso jurisprudencial efectuado, permite observar un evidente fortalecimiento de las competencias que desde el constituyente de 1949 le fueran asignadas al Tribunal Supremo de Elecciones, con la consiguiente reafirmación de que lo electoral corresponde exclusiva e independientemente a éste.

A fortiori, la jurisprudencia constitucional nacional, tanto aquella que emana de la Sala Constitucional como la propia del Tribunal Supremo de Elecciones, han dejado claro que, como máxima autoridad jurisdiccional en la materia electoral, el Tribunal Supremo de Elecciones es un órgano especializado, que por su naturaleza y competencias, está llamado a ser un auténtico Tribunal Constitucional, de suerte tal que, necesariamente, quebranta el principio de universalidad y unidad del Poder Judicial en la resolución de conflictos

³ En igual sentido, véanse Tribunal Supremo de Elecciones, resoluciones n.º 603-1996, 609-bis-1999, 1215-1999, 2081-1999; y, sesiones n.º 11632 del 22 de junio de 1999 y 83-2004 del 15 de junio del 2004.

⁴ Anulación de las Asambleas Distritales del Partido Liberación Nacional, Tribunal Supremo de Elecciones resolución n.º 444-92; y, Sala Constitucional, sentencias n.º 2150-92 y 3194-92.

jurisdiccionales; y, además, tiende a exceptuar el control concentrado de constitucionalidad en manos de la Sala Constitucional. Así las cosas, este acuerdo jurisprudencial que considera al Tribunal Supremo de Elecciones como un tribunal constitucional especializado, es el que a su vez sustenta el pleno desarrollo por parte del órgano electoral de institutos propios y característicos de una jurisdicción constitucional ordinaria, caso del recurso de amparo electoral y de la desaplicación de normas estatutarias por inconstitucionales a la luz de un caso concreto.

El desarrollo del recurso de amparo electoral como mecanismo de defensa de derechos fundamentales en lo que se refiere a materia electoral, surge como el mejor ejemplo de la supremacía constitucional del Tribunal Supremo de Elecciones. Conforme se verá, su razón de ser está –especial y constitucionalmente– amparada en la función del Tribunal Electoral de interpretar exclusiva y obligatoriamente las disposiciones constitucionales y legales referentes a la materia electoral (inciso tercero del artículo 102 constitucional), en la competencia exclusiva e independiente del Tribunal en lo que se refiere al sufragio (artículos 9 y 99 de la Constitución Política); y, protegido bajo el principio de irrecurribilidad de las decisiones del Tribunal Supremo de Elecciones (artículo 103 de la Constitución Política).

II.- Recurso de amparo electoral

a).- Génesis del recurso de amparo electoral

La reforma constitucional de 1997 a los artículos 95, 96 y 98, mediante Ley n.º 7675 del 2 de julio de 1997, publicada en el Diario Oficial La Gaceta n.º 137 del 17 de julio de 1997, propició nuevos mandatos ius constitucionales que desnudaron la ya latente

ausencia de un mecanismo procesal en manos del Tribunal Supremo de Elecciones, para que éste asumiera irrefutablemente la defensa y protección de los derechos fundamentales en esa materia. En efecto, la ausencia de procedimiento legal resultaba evidente desde la reforma al artículo 19 del Código Electoral, la cual adicionó el inciso h) estableciendo como nueva función de ese Órgano Electoral: *“Vigilar, conforme al ordenamiento jurídico y los estatutos respectivos los procesos internos de los partidos políticos para la designación de candidatos a puestos de elección popular”*.⁵

Por su parte, el art. 95, inc. 8 de la Constitución Política, con la reforma de 1997, estableció como principio electoral regulador del sufragio, las *“Garantías para la designación de autoridades y candidatos de los partidos políticos, según los principios democráticos y sin discriminación por género”*, principio que debe ser resguardo por el Tribunal Supremo de Elecciones, en tanto plantea una asignación competencial de corte constitucional que, ante la omisión de procedimiento legal para ejercer tal tarea, no puede el Tribunal Electoral rehusarla, viéndose incluso obligado a propiciar un mecanismo que – por analogía y hermenéutica jurídica– encuentra su inteligencia en el recurso de amparo propio de una justicia constitucional.

Bajo este marco fáctico y conforme al acuerdo jurisprudencial entre el Tribunal Supremo de Elecciones y la Sala Constitucional, según se observó en la introducción del presente trabajo, el primero de ellos decantó que el estudio y conocimiento del recurso de amparo electoral⁶ le corresponde en forma exclusiva e independiente, fundamentándose

⁵ Artículo 19, inciso h), Código Electoral, Ley n.º 1536 del 10 de diciembre de 1952, reformado por Ley n.º 7653 del 28 de noviembre del 1996.

⁶ Si bien existe consenso en la jurisprudencia del Tribunal Supremo de Elecciones que la resolución n.º 303-E-2000 de las 9:30 horas del 15 de febrero del 2000 es la resolución que sienta la base doctrinaria del recurso de amparo electoral en el ordenamiento jurídico costarricense, en forma previa, la resolución interlocutoria del Tribunal Supremo de Elecciones n.º 260-E-2000 de las 10 horas del 25 de enero del 2000 no debe ser olvidada, en tanto fue ésta la que dio curso a la gestión interpuesta como recurso de amparo electoral resuelta en la destacada y vanguardista resolución n.º 303-E-200. Incluso con anterioridad, la resolución n.º 1669 de las 9:30 horas del 24 de agosto de 1999 ya sugería la

para ello en la interpretación armónica de los artículos 9, 99 y 102 inciso 3.º de la Constitución Política y numeral 19, incisos c) y h) del Código Electoral⁷, así como en la aplicación analógica de la Ley de la Jurisdicción Constitucional, Ley n.º 7135 del 11 de octubre de 1989.

Así las cosas, es en las propias manos de la jurisprudencia electoral que se ha justificado y desarrollado la competencia del Tribunal Supremo de Elecciones para el estudio del recurso de amparo electoral, indicándose al respecto en la resolución n.º 303-E-2000:

"...El Tribunal Supremo de Elecciones como organismo constitucional rector supremo de esos procesos, ha venido asumiendo el conocimiento y resolución de los conflictos de naturaleza electoral, surgidos principalmente en el seno de los partidos políticos, pero también entre sus partidarios o de éstos con el propio partido, todo ello con fundamento en las potestades generales que le acuerdan los artículos 9, 99 y 102 de la Constitución Política que, en forma exclusiva e independiente le encargan "la organización, dirección y vigilancia de los actos relativos al sufragio" y la interpretación "en forma exclusiva y obligatoria las disposiciones constitucionales y legales referentes a la materia electoral" y el artículo 19, inciso h) del Código Electoral que también lo faculta para "vigilar, conforme al ordenamiento jurídico y los estatutos respectivos, los procesos internos de los partidos políticos para la designación de los candidatos a puestos de elección popular.

...existe una competencia constitucional que habilita al Tribunal a conocer los reclamos que se presenten contra las actuaciones partidarias

posibilidad de revisar la constitucionalidad y legalidad de una reforma estatutaria mediante el mecanismo del recurso de amparo electoral. Posteriormente, el criterio evolucionaría jurisprudencialmente bajo resoluciones de importancia como la n.º 393-E-2000 de las 13:15 horas del 15 de marzo del 2000 y el voto salvado de ésta a propósito de la desaplicación de normas estatutarias por inconstitucionales. Para éste último mecanismo, también característico de una Jurisdicción Constitucional Electoral, véase BRENES VILLALOBOS (Luis Diego), *Revista Parlamentaria*, Asamblea Legislativa, Costa Rica, Vol. 11, n.º 2, agosto, 2003, pp. 313-328.

⁷ En este sentido, véase *Tribunal Supremo de Elecciones*, resoluciones n.º 4 de las 9:25 horas del 3 de enero de 1996 y 104 de las 9 horas del 16 de enero de 1997. De igual forma, la supracitada resolución n.º 303-E-2000 retoma la interpretación expuesta.

*que menoscaben los derechos políticos de los militantes de las distintas agrupaciones políticas del país; **competencia que no puede ser rehuída por la circunstancia que no exista previsión legal al respecto o procedimiento especial para ejercerla, a la luz del principio de plenitud hermenéutica del ordenamiento***".⁸ (lo destacado no es del original).

b).- Naturaleza jurídica y características

Desde su gestación, el recurso de amparo electoral ha constituido el medio y procedimiento, no solamente idóneo, empero, necesario para la solución de conflictos relativos a derechos fundamentales en el plano electoral. Su creación, vía una integración del bloque de constitucionalidad electoral y según lo muestra la práctica, en efecto ha complementado vacíos del ordenamiento electoral infraconstitucional. Conforme a la definición de la propia Magistratura Electoral:

"El recurso de amparo electoral es, además de un derecho fundamental en sí mismo, un mecanismo procesal cuya finalidad es la tutela efectiva de los derechos político-electorales de los ciudadanos, frente a situaciones concretas de amenaza o lesión a tales derechos".⁹

La anterior definición advierte la doble naturaleza que el propio Tribunal Electoral le ha asignado al recurso de amparo electoral, ya que además de ser un derecho fundamental por sí mismo, también se constituye en un instrumento procesal para la protección de derechos políticos electorales. En esta misma línea de pensamiento ha destacado la jurisprudencia electoral:

"...el Tribunal se ha encargado de conocer y resolver reclamos mediante un procedimiento que se ha denominado "amparo electoral", cuando se trata

⁸ Tribunal Supremo de Elecciones, resolución n.º 303-E-2000.

⁹ Tribunal Supremo de Elecciones, resolución n.º 638-E-2001 de las 8:05 horas del 9 de marzo del 2001. En igual sentido, Tribunal Supremo de Elecciones, resolución n.º 791-E-2000 de las 14 horas del 4 de mayo del 2000.

de violación de derechos fundamentales (constitucionales) en materia electoral, aparte de que la Sala Constitucional, en jurisprudencia reiterada, ha sostenido que, en esa materia y en el procedimiento de amparo, sólo asume la competencia cuando el propio Tribunal la ha declinado. (Entre otras ver voto número 2150-92 de las doce horas del 08 de agosto de 1992). Por lo tanto, con base en esta jurisprudencia que comparten ambos Tribunales, el recurso de amparo regulado en la Ley de la Jurisdicción Constitucional, cuando se trata de materia electoral, es el Tribunal Supremo de Elecciones la instancia competente para conocerlo y resolverlo".¹⁰

En reiteración de criterios expuestos en otra oportunidad "*Hecha la interpretación e integración del caso, resulta no sólo lógica; empero natural, aplicar analógicamente las reglas del recurso de amparo que se tramita ante la Sala Constitucional, ya que (...) el Tribunal Supremo de Elecciones es también un Tribunal Constitucional. Dentro de esta acepción, los requisitos formales del proceso electoral exigen – en cuanto a celeridad y preferencia en su tramitación – la aplicación de instrumentos especiales de acuerdo al cumplimiento de los valores superiores de la Constitución, aspecto que sin ambages cumple el recurso de amparo constitucional".¹¹*

Ahora bien, la formación de institutos electorales como el recurso de amparo electoral –vía norma no escrita del ordenamiento– ha sido incluso reconocida por la jurisprudencia de la Sala Constitucional que, en numerosas resoluciones, ha señalado y remitido al recurso en estudio como la vía habilitada para la solución de conflictos jurídico-constitucional-electorales, que afecten derechos fundamentales de los recurrentes.

"En este caso estamos frente a una actuación de un Tribunal Electoral Interno de un partido político, el cual a su vez se enmarca dentro un procedimiento electoral, en el que la recurrente estima que se violentaron sus derechos constitucionales al dejar por fuera su papeleta.

¹⁰ Tribunal Supremo de Elecciones, resolución n.º 393-E-2000.

¹¹ BRENES VILLALOBOS (Luis Diego), Revista de Ciencias Jurídicas, Facultad de Derecho, Universidad de Costa Rica, Colegio de Abogados, n.º 101, mayo - agosto, 2003, p.153.

De ahí que la impugnación que corresponda deberá plantearla ante los órganos superiores de su partido político, o bien, ante el Tribunal Supremo de Elecciones –órgano especializado en materia constitucional-electoral- mediante el Amparo Electoral, que es la vía habilitada al efecto para discutir y dirimir este tipo de conflictos. De tal suerte que, al tratarse de materia propiamente electoral, ya que el giro de los partidos políticos e incluso sus actividades electorales y organización interna se reputa como tal, este Tribunal debe declinar su competencia para conocer del fondo del asunto planteado”.¹²

Por su parte, el Tribunal Supremo de Elecciones ha indicado:

“Tal y como lo refiere el voto n° 495-98, de las 9:48 horas del 29 de enero de 1998, y siguiendo el comentado criterio jurisprudencial, la misma Sala Constitucional ha entendido que la actividad político-electoral en general, y no sólo el sufragio en sentido escrito, está sometida a la competencia –exclusiva y absoluta– del Tribunal de dirigirla, organizarla y fiscalizarla. De ahí que la jurisdicción constitucional haya rechazado sistemáticamente los amparos interpuestos contra determinaciones de los partidos políticos relacionadas con tal actividad (designaciones internas o cambio de lugar para emitir el voto, por ejemplo)”.¹³

c).- Evolución y desarrollo

Siendo que el recurso de amparo electoral es el resultado de una aplicación analógica del recurso de amparo, ordinariamente tramitado ante la jurisdicción constitucional de la Sala Constitucional, resulta evidente e innegable que todo lo desarrollado procesalmente por ésta, deviene de aplicación y funcionalidad para el propio Tribunal Supremo de Elecciones. A pesar de esa verdad de Perogrullo, interesa en el presente artículo analizar el manejo y desarrollo que sobre esa figura ha realizado el Tribunal Supremo de Elecciones, entendiendo e incorporado –motu proprio– el carácter de

¹² Sala Constitucional, sentencia n.º 6381-01 de las 9:32 horas del 5 de julio del 2001. Criterio que se reitera en las sentencias n.º 2601-01, 2603-01, 5423-01, 12061-01 y 12676-01, todas de la Sala Constitucional.

¹³ Tribunal Supremo de Elecciones, resolución n.º 303-E-2000.

lo electoral en el recurso de amparo ordinario.

Vislumbrando el complejo del instituto, se encuentran en la jurisprudencia electoral reenvíos y diálogos con aquella constitucional que retoma lo del recurso de amparo ordinario para hacerlo propio del electoral; así, uno de los requisitos de procedencia del recurso de amparo electoral es que lo que en él se resuelva, tenga como efecto mantener o restablecer el goce de los derechos que el recurrente acusa como lesionados.¹⁴ Siempre en palabras del Tribunal Supremo de Elecciones:

"...los recursos de amparo, para ser admisibles, deben individualizar a las personas que sufrirían la supuesta lesión a sus derechos fundamentales, por no existir acción popular en esta materia (ver, entre otras, las sentencias de la Sala Constitucional N° 470 y 746-91, de las 14:05 horas del 9 de mayo de 1990 y de las 15:50 horas del 17 de abril de 1991, respectivamente)".¹⁵

A través del recurso de amparo electoral, el Tribunal Supremo de Elecciones ha incluso delimitado la posibilidad de condenar al pago de las costas, daños y perjuicios causados, en este sentido se ha establecido:

"...los pronunciamientos del Tribunal Supremo de Elecciones y de la Sala Constitucional –que por su fuente se traducen en interpretaciones normativas de acatamiento obligatorio y que gozan de eficacia erga omnes (art. 102.3 de la Constitución y 13 de la Ley de la Jurisdicción Constitucional)–, han definido que la violación de derechos fundamentales en la órbita electoral debe ser juzgada por el Tribunal a través del procedimiento de amparo que regula la Ley de la Jurisdicción Constitucional.

Al estar prevista en esta última la condenatoria en abstracto al pago de daños, perjuicios y costas como consecuencia natural de toda resolución estimatoria de un amparo, ya sea que recaiga en relación con actuaciones

¹⁴ Ver en este sentido Tribunal Supremo de Elecciones, resolución n.º 638-E-2001.

¹⁵ Tribunal Supremo de Elecciones, resolución n.º 393-E-2000.

de entes públicos (art. 51) o sujetos privados (art. 62), por sí mismo y sin mayor forzamiento nos permite reconocer la existencia de un poder-deber del Tribunal de acordar tal reparación como consecuencia accesoria pero necesaria de la constatación de una vulneración de derechos fundamentales.

...debe tenerse en cuenta que la realización cabal del valor justicia, obliga a que el Estado disponga de mecanismos que aseguren una reparación equitativa de los daños y perjuicios que se hayan causado indebidamente, conforme lo demanda el artículo 41 de la Constitución. Para que dicha reparación sea plena, en el ámbito de la jurisdicción constitucional de la libertad, no sólo debe encaminarse a la restitución del ofendido en el goce de sus derechos fundamentales, sino también al reconocimiento en su favor de la indemnización de los daños y perjuicios irrogados. Así lo concibe no sólo nuestra Ley de la Jurisdicción Constitucional, sino también el artículo 63 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, en relación con los pronunciamientos de la Corte Interamericana de Derechos Humanos".¹⁶

En efecto, vía recurso de amparo electoral, el Tribunal Supremo de Elecciones se ha posibilitado extender aún más el control de la conformidad legal que –por mandato constitucional– debe prevalecer sobre los estatutos partidarios, toda vez que el primer control que se verifica cuando el Registro Civil se pronuncia aceptando o denegando la inscripción del correspondiente partido político (artículo 68 del Código Electoral):

"...no impide que el Tribunal pueda volver a hacerlo al momento de conocer de reclamos contra actos de ejecución o aplicación de dichas normas estatutarias a través – entre otros – de la figura de amparo electoral, porque lo decidido por el Registro en sede administrativa no produce cosa juzgada, sino que es susceptible de revisión por el Tribunal en vía jurisdiccional".¹⁷

Resulta evidente que el Tribunal Supremo de Elecciones, al momento de tramitar y

¹⁶ Tribunal Supremo de Elecciones, resolución n.º 956-E-2001.

¹⁷ Tribunal Supremo de Elecciones, resolución n.º 393-E-2000.

resolver recursos de amparo electoral, actúa como Tribunal Constitucional, aplicando la Ley de la Jurisdicción Constitucional en todo lo que eventualmente distinga para ese recurso; en consecuencia, toda la doctrina procesal que emana de la ley orgánica de la Sala Constitucional deviene disponible y utilizable por el Tribunal Electoral.

Incluso, esta equivalencia de lo jurisdiccional constitucional para lo electoral, propicia una herramienta de mayor valor en lo segundo, ya que vía recurso de amparo electoral el Tribunal Supremo de Elecciones puede, paralelamente, ejercitar la interpretación que en forma exclusiva y obligatoria debe realizar de las disposiciones constitucionales y legales referentes a la materia electoral (art. 102, inciso 3 constitucional). Por ejemplo, mediante amparo electoral interpuesto por el Primer Alcalde Suplente del cantón de Oreamuno, el Tribunal Supremo de Elecciones declaró sin lugar la gestión que éste pretendía para que, en ausencias temporales del Alcalde Propietario, su persona supliese esa vacante por su sola condición de Primer Suplente, situación que justificó por cuanto decisiones previas del Alcalde Propietario designaron al Segundo Alcalde Suplente, lo cual, en su criterio, violentaba derechos adquiridos al haber sido escogido como Primer Alcalde Suplente. El Tribunal Supremo de Elecciones, ante el vacío legal para la forma en que debía realizarse el llamado de los alcaldes suplentes en ausencias temporales, desarrolló anteriores criterios jurisprudenciales a propósito del paralelismo existente entre gobiernos locales y gobiernos nacionales, para entender que, ante un vacío normativo en los primeros, resultan aplicables los principios generales que rigen el gobierno a escala nacional. De esta forma, el Tribunal Supremo de Elecciones, en resolución n.º 172-E-2004 de las 9:15 horas del 21 de enero del 2004 resolvió:

"...para el ejercicio de la suplencia de un Alcalde Propietario, resultan aplicables por analogía las reglas constitucionales existentes para la sustitución del Presidente de la República. En concreto, el modo para ejercer la suplencia por parte de los dos Vicepresidentes de la República, representa y constituye una fórmula aplicable a los dos Alcaldes Suplentes

de una Corporación Municipal.

...Como regla de principio, es al propio Alcalde al que le corresponde decidir cual [sic] de los dos alcaldes suplentes le sustituye, gozando de plena discrecionalidad a la hora de hacer tal designación.

La autonomía de quien constituye la máxima autoridad ejecutiva de un gobierno local, quien puede sentir una mayor confianza y afinidad para con uno de los alcaldes suplentes, justifica el carácter discrecional de la decisión de a quien se llama como suplente.

En este contexto, ante la segunda ausencia temporal por incapacidad médica del Alcalde Propietario, la decisión de éste de llamar a la Segunda Alcaldesa Suplente para sustituirlo, se encuentra dentro del marco de su discrecionalidad, de suerte tal que dicha decisión guarda congruencia con la normativa que en el plano constitucional existe con sus similares, a escala nacional, entendiéndose con el Presidente y los Vicepresidentes de la República según lo estipulado en el artículo 135 constitucional..." (lo insertado no corresponde al original).

De esta manera, la función atribuida al Tribunal Supremo de Elecciones mediante el artículo 102 inciso 3 de la Constitución Política, constituye uno de los elementos y fundamentos para la génesis del recurso de amparo electoral, pero, a la vez, el recurso de amparo electoral representa un mecanismo idóneo para la ejecución y puesta en práctica del mandato constitucional que esa norma encierra.

d).- Diferenciación con contencioso-electoral

Resulta de medular importancia no confundir el concepto de recurso de amparo electoral con otro recurso de naturaleza electoral conocido como "contencioso-electoral".

Al recurso de amparo electoral, según se ha reseñado en estas líneas, le corresponde exclusivamente la tutela de derechos fundamentales y libertades electorales;

es decir, su naturaleza se apega estrictamente a la defensa de derechos característicos de una jurisdicción constitucional.¹⁸

Por su parte, el recurso contencioso-electoral se denomina genéricamente: “*al complejo de normas electorales que están sometidas a la garantía de su regularidad mediante órganos judiciales*”,¹⁹ entiéndase en Derecho Comparado: Tribunales Administrativos (Verbi gratia: Consejo de Estado, en Colombia; Juez contencioso-administrativo o Sala de lo Contencioso-administrativo del Tribunal Superior de Justicia, en España). Siendo que en Costa Rica los Tribunales de Justicia del Poder Judicial no son quienes asumen ese rol, sino que lo es un órgano electoral, la clasificación del recurso contencioso-electoral, desde un punto de vista orgánico, debe descartarse.

Ahora bien, si a pesar de tal distinción en lo orgánico, se insiste en, material y funcionalmente, la asignación del recurso contencioso electoral a un órgano electoral, dicho recurso debe entenderse orientado a la vigilancia de asuntos de mera legalidad electoral, aproximándose a lo que en Costa Rica el Tribunal Supremo de Elecciones perfila como una acción de nulidad, dedicada estrictamente a discusiones de mera legalidad.²⁰

Conforme a lo expuesto, discrepamos de autores como GONZÁLEZ HERNÁNDEZ²¹ que consideran al recurso de amparo electoral como un tipo de recurso contencioso-electoral, dicha clasificación es errónea ya que el recurso de amparo, se insiste, es un

¹⁸ Al respecto el artículo primero de la Ley de la Jurisdicción Constitucional indica: “*La presente Ley tiene como fin regular la jurisdicción constitucional, cuyo objeto es garantizar la supremacía de las normas y principios constitucionales y del Derecho Internacional o Comunitario vigente en la República, su uniforme interpretación y aplicación, así como los derechos y libertades fundamentales consagrados en la Constitución o en los instrumentos internacionales de derechos humanos vigentes en Costa Rica*”.

¹⁹ SÁNCHEZ AGESTA (Luis), Diccionario Electoral, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, Centro de Asesoría y Promoción Electoral, primera edición, San José, Costa Rica, 1989, p.161.

²⁰ Véase al efecto Tribunal Supremo de Elecciones, resolución n.º 942-E-2005.

²¹ GONZÁLEZ HERNÁNDEZ (Juan Carlos), Diccionario Electoral, pp. 171 a 175.

instrumento procesal apegado a una justicia de corte constitucional, alejado de asuntos de legalidad como los que sí le corresponderían al contencioso-electoral.

De igual forma, tampoco compartimos el criterio del Dr. CHINCHILLA SANDÍ²² al afirmar –a la hora de comentar y citar la prestigiosa resolución n.º 1739-1992 de la Sala Constitucional sobre el debido proceso– que el contencioso electoral es también llamado recurso de amparo electoral. De hecho, al revisar con detalle los comentarios que al numeral 35 de la Constitución Política realiza el Dr. CHINCHILLA SANDÍ, pareciera que tal comparación fue realizada en la propia resolución n.º 1739-1992, lo cual en realidad no es así. De importancia en esa célebre resolución, para el caso que nos ocupa y con el propósito de aclarar la confusión propiciada, interesa destacar lo siguiente:

*"Este principio, que hemos llamado del "juez regular", se complementa, a su vez, con los de los artículos 9, 152 y 153 y, en su caso, 10, 48 y 49, de los cuales resulta claramente, como se dijo supra, la exclusividad y universalidad de la función jurisdiccional en manos de los tribunales dependientes del Poder Judicial, así como con el del artículo 39, en el cual debe entenderse que la "autoridad competente" es necesariamente la judicial y ordinaria, esto último porque el 35 transcrito excluye toda posibilidad de juzgamiento por tribunales especiales para el caso o para casos concretos, y porque el 152 y 153 agotan en el ámbito del Poder Judicial toda posibilidad de creación de tribunales "establecidos de acuerdo con esta Constitución", **con la única salvedad del Supremo de Elecciones para el contencioso electoral**".²³ (Lo destacado no pertenece al original).*

De esta forma, ese criterio dispuesto en 1992, ya anunciaba un reconocimiento jurisdiccional para el propio Tribunal Supremo de Elecciones, incluso con anterioridad a las

²² CHINCHILLA SANDÍ (Carlos) y otros, Constitución Política Comentada de Costa Rica, primera edición, Editorial McGraw-Hill Interamericana Editores, S. A., México, 2001, comentario al artículo 35, p.117.

²³ Sala Constitucional, sentencia n.º 1739-92 de las 11:05 horas del primero de julio de 1992.

polémicas resoluciones de la Sala Constitucional en referencia a la anulación de las Asambleas Distritales del Partido Liberación Nacional.²⁴

e).- Carácter residual

Según se ha precisado hasta este momento, el recurso de amparo electoral es un procedimiento especial, que se encarga de vigilar conforme a la Constitución y a las leyes los actos relativos al sufragio, de forma que su utilización ha sido limitada por el Tribunal Supremo de Elecciones para casos especiales; es decir, lo ha reservado para aquellas situaciones en que el ordenamiento jurídico no haya previsto un procedimiento que permita al afectado impugnar aquellas decisiones partidarias que considera lesivas.

En otras palabras, el recurso de amparo electoral no sustituye a los procedimientos recursivos legalmente establecidos, ya que cuando existen estos remedios procesales, su utilización es improcedente, por existir una vía legalmente tasada a la que se puede acudir para la tutela de esos derechos.

Ex cátedra, el Tribunal Supremo de Elecciones definió para el recurso de amparo electoral un carácter residual en éste, plasmado en la resolución n.º 1555-E-2002 de las 18:30 horas del 14 de agosto del 2002, al manifestar:

"...el recurso de amparo electoral surge como una vía para que el Tribunal Supremo de Elecciones pueda ejercer su competencia constitucional y legal de fiscalizar el respeto a las normas que disciplinan el funcionamiento interior de los partidos políticos y su necesario apego al principio democrático, en aquellos casos en que la legislación no discipline un procedimiento específico para esos efectos o el mismo resulte claramente tardío, insuficiente o ineficaz.

²⁴ Véase *supra* nota 4.

Es decir, el amparo electoral no sustituye los procedimientos recursivos previstos expresamente por la legislación electoral; se trata más bien de una garantía jurisdiccional que rige únicamente en aquellos ámbitos donde esa legislación no haya arbitrado medios de impugnación adecuados para que el Tribunal Supremo de Elecciones pueda ejercer su competencia constitucional y resulte necesario entonces acudir a la figura del recurso de amparo electoral para respetar el imperativo constitucional de acceso a la justicia."

A manera de ejemplo, la legislación electoral en el artículo 64 del Código Electoral prevé un procedimiento de impugnación que autoriza, únicamente a los participantes de las distintas asambleas partidarias (cantonales, provinciales y nacional), a recurrir los acuerdos allí adoptados; de manera que siguiendo la tesis desarrollada por el Tribunal Supremo de Elecciones, el asambleísta inconforme debe acudir a ese procedimiento, ya que de optar por el recurso de amparo electoral, debería rechazarse por existir un procedimiento que le asegura el derecho constitucional de acceso a la justicia.²⁵

De igual forma, la resolución del Tribunal Supremo de Elecciones n.º 2357-1-E-2001 de las 16:25 horas del 7 de noviembre del 2001, enmarca otra situación en la que sobresale el carácter residual del recurso de amparo electoral, se trata del caso que se presenta con las disposiciones de la Dirección General del Registro Civil, en relación con las cuales también existe un procedimiento legalmente pautado para su revisión por parte del Tribunal, en donde éste puede dejarlas sin efecto por considerarlas lesivas a los derechos fundamentales de los afectados o por cualquier otra circunstancia que las haga contrarias a Derecho, en consonancia con lo dispuesto en el inciso 4), del artículo 102 constitucional.²⁶

²⁵ En tal sentido, Tribunal Supremo de Elecciones, resoluciones n.º 166-E-2005 y 1240-E-2005.

²⁶ En la resolución del Tribunal Supremo de Elecciones n.º 2357-1-E-2001, antes referida, se rechazó de plano gestión entendida como recurso de amparo electoral, pero – por mayoría –, se dispuso reconocerle el carácter de recurso de apelación y remitirla a la Dirección General del Registro Civil, a fin de que ésta se pronunciara sobre su admisibilidad. Contrario a este señalamiento, la resolución del Tribunal Supremo de Elecciones n.º 1555-E-2002, simplemente rechazó de plano el recurso presentado, de forma que no desconoce la competencia legal de la Dirección General del Registro Civil para resolver, en primera instancia, lo que corresponda en este tipo de reclamos.

Así, en tanto un recurso sea planteado contra una resolución dictada por la Dirección General del Registro Civil, la vía adecuada para impugnar dicha resolución es el recurso de apelación según lo establecido en el numeral 112 de la Ley Orgánica del Tribunal Supremo de Elecciones y del Registro Civil.²⁷

III.- Corolario

Sin rodeos, como máxima autoridad jurisdiccional en la materia electoral, el Tribunal Supremo de Elecciones es un órgano especializado, cuyo objetivo debe ser la administración de justicia electoral en todos los planos, entiéndase legal y sobretodo constitucional. Para quienes suscribimos estas líneas, resulta claro que, por su génesis, naturaleza y competencias, el Tribunal Supremo de Elecciones está llamado a ser un auténtico Tribunal Constitucional, en lo electoral.

El recurso de amparo electoral ejercido por el Tribunal Supremo de Elecciones es tan solo una muestra de la relevancia constitucional del Tribunal Electoral, aunque, para la materialización de éste, se ha necesitado recurrir –vía jurisprudencia– a las normas del recurso de amparo establecido en la Ley de la Jurisdicción Constitucional. Así, el resultado, lo es de un instituto procesal necesario y efectivo, para garantizar el respeto a los derechos fundamentales en tanto la materia en disputa sea la electoral, doctrina nacional que guarda la inclinación que internacionalmente se empieza a vislumbrar para los órganos electorales en general.

“A escala internacional, existe una marcada tendencia a independizar la materia electoral. Verbigracia, en México es fuerte y

²⁷ Véase también numerales 104 y 105 de ley en mención, así como el proceso recursivo del artículo 64 del Código Electoral.

generalizada la tesis que exige para el Tribunal Electoral una plena autonomía e independencia, a pesar de encontrarse éste dentro del Poder Judicial.

Por su parte, en España, a la hora de discutir la relación entre el Tribunal Constitucional y el proceso electoral, se hace énfasis en que la Constitución de 1978 no atribuyó al Tribunal Constitucional competencias específicas en el control del proceso electoral. De esta forma, un sector importante de la academia constitucional española afirma que no todas las materias constitucionales, como por ejemplo la materia electoral, pertenecen a la jurisdicción del Tribunal Constitucional".²⁸

En una lectura de *lege ferenda*, la figura del recurso de amparo electoral ha trascendido al punto que ya están en corriente legislativa diversos proyectos tendiente a incorporar –como norma escrita del ordenamiento jurídico nacional– el instituto en estudio.

De esta forma, en un primer momento, el propio Tribunal Supremo de Elecciones, mediante propuesta de reforma integral al Código Electoral, proyecto legislativo n.º 14.268, establece como atribución del Tribunal Supremo de Elecciones, inciso g) del artículo 3 del Proyecto de Código Electoral:

"Garantizar, mediante el recurso de amparo electoral, el ejercicio de los derechos fundamentales previstos en la Constitución y en los tratados internacionales vigentes en Costa Rica, con motivo de la actividad electoral. El mismo se tramitará, y las resoluciones se ejecutarán, según las reglas de la Ley de la Jurisdicción Constitucional".

Asimismo, en forma más reciente, mediante proyecto de ley n.º 15.462 denominado "*Reforma del artículo 13 inciso j) y adición de un Título VIII al Código Municipal, Ley n.º 7794, Ley para el fortalecimiento de las consultas populares en el ámbito cantonal y distrital*", se propone la adición de un título al Código Municipal referido a los mecanismos

²⁸ BRENES VILLALOBOS (Luis Diego), *Revista de Ciencias Jurídicas*, p. 162 y 163.

de consulta popular, dentro del cual, un nuevo artículo 180 estipularía en su último párrafo:

"Los ciudadanos podrán acudir al Tribunal Supremo de Elecciones para solicitar, por la vía del recurso de amparo electoral, la tutela de sus derechos fundamentales en materia electoral, cuando estos sean lesionados en el marco de las consultas populares reguladas en este título. Los recursos se tramitarán, y las resoluciones se ejecutarán, según las reglas de la Ley de la Jurisdicción Constitucional, n.º 7135, de 11 de octubre de 1989."

Si bien ambos proyectos, básicamente, recogen lo avanzado por la jurisprudencia del Tribunal Supremo de Elecciones, es lo cierto que no resulta indispensable tal "positivización" ya que, como exponemos en las líneas suscritas, ha sido la jurisprudencia electoral la encargada, por sí misma y en forma dinámica, de demarcar la naturaleza, límites y alcances del recurso de amparo electoral, al punto de constituirse, hoy en día, en instituto vanguardista de la justicia electoral costarricense, sin ser Ley de la República.