

den prestarse a una mayor discusión y argumentación alrededor de la posibilidad de introducir en Costa Rica una nominatividad obligatoria. Debo insistir en que me he visto obligado a desarrollar la relación en tales términos y no en otros más amplios y, desde el punto de vista estrictamente científico, quizá más proficuos, en vista de la decisión de la comisión de discutir única y exclusivamente alrededor de la conveniencia o inconveniencia de la introducción en Costa Rica de la dicha nominatividad obligatoria. Espero que la benevolencia de los estimables colegas sabrá pasar por alto las deficiencias de este trabajo.



EL TRIBUNAL SUPREMO DE ELECCIONES

MAURO MURILLO

SUMARIO:

1. Introducción.
2. Naturaleza jurídica del Tribunal.
3. El Tribunal como órgano independiente.
4. Organización.
5. Atribuciones.
6. El Registro Civil.

1. INTRODUCCION

La escogencia del tema ha sido meramente accidental.

El objeto del trabajo es el de contribuir con un más bien insignificante aporte a la ardua tarea de la construcción de nuestro Derecho Público.

Un tratado de nuestro Derecho Público (de cualquiera de sus ramas) no existe. Y no existirá durante mucho tiempo, por la sencilla razón de que falta toda la base. Esta se elabora a través del tiempo, a través de cientos de aportes.

Nuestro sistema de Derecho Público no podrá construirse sino como resultado de todos estos esfuerzos, que están apenas en ciernes.

Hablamos de nuestro Derecho Público no por caso. Hacer Derecho Público en términos generales es mera calistenia mental. Lo que urge es la sistematización de nuestro Derecho positivo, el examen minucioso, exhaustivo, de nuestra legislación.

Dentro de esta línea, de interpretación de nuestras normas, aunque necesariamente utilizando las ideas que nos suministra la

doctrina extranjera, pretendemos ubicar el escrito que sigue, fundamentalmente de Derecho Constitucional.

2. NATURALEZA JURIDICA DEL TRIBUNAL

El artículo 99 de nuestra Constitución define al Tribunal Supremo de Elecciones como "organismo", al señalar que de éste "dependen los demás organismos electorales".

"Organismo" es ciertamente un término ambiguo, en tanto bien puede significar "órgano" como "ente". Pero debe reconocerse que la Constitución sólo lo usa en el sentido de órgano. Este debe ser precisamente nuestro punto de partida: el Tribunal es un órgano y no un ente. La demostración de lo anterior deriva no sólo de la terminología empleada por la Constitución: deriva igualmente de la índole de la función ejercida, que debe (aunque por supuesto la Constitución podría disponer lo contrario) ser centralizada. Ambas circunstancias hacen presumir su naturaleza de mero órgano, sin que haya razón alguna que pueda inducirnos a creer otra cosa.⁽¹⁾

Por supuesto que no es suficiente advertir que el Tribunal es un órgano. Debe además decirse órgano de quién, de cuál persona.

Lógicamente lo es del Estado. Específicamente⁽²⁾ del Gobierno, entendido como elemento del Estado-ordenamiento, aunque ésta no es la acepción de "Gobierno" que utiliza nuestra Constitución.

Queda entonces por determinar qué tipo de órgano es el Tribunal. Concretamente, podríamos plantearnos la cuestión de si es el Tribunal un Poder.

Para justificar la pregunta, baste señalar que el proyecto de Constitución enviado por la Junta de Gobierno a la Asamblea Constituyente que emitió el texto que comentamos, definía también al Tribunal como "organismo" (artículo 127), aunque tenía al Electoral como un cuarto poder (artículo 7º).

(1) En la Ley Orgánica del Tribunal existe una curiosa disposición, según la cual al Presidente del mismo corresponde "ejercer la representación legal del Tribunal" (art. 13. d).

(2) En nuestro medio el vocablo "Estado" tiene tres acepciones: como ordenamiento en sentido amplio o sea el Estado-comunidad; como Gobierno (Gobierno en sentido amplio), o sea el estado-persona; y como Administración Pública (Estado-persona más antes descentralizados).

En verdad el interrogante no es de difícil solución. La Constitución expresamente señala que existen solamente tres Poderes: Legislativo, Ejecutivo y Judicial (artículo 9º).⁽³⁾

Pero si se estimare que no es suficiente lo dispuesto por el artículo 9º, es decir, que es lícito discutir si el Tribunal es o no Poder, en atención a que aunque no lo está como tal calificado expresamente sin embargo, bien podría estar organizado como Poder, entonces habría que recurrir a este último concepto.

Poder, en sentido subjetivo, con mayúscula, es decir como figura organizativa, es un órgano. Es, más exactamente, un órgano de órganos, en cuanto todo Poder está a su vez constituido por varios órganos (igualmente contemplados por la Constitución, al menos los fundamentales).

Este conjunto de órganos se distingue, primero, por su ubicación, pues se encuentra dentro del Gobierno del Estado; y, segundo, por su actividad. Es en efecto esencial en el Poder el desarrollo de una de las tres funciones públicas clásicas: legislativa, administrativa y judicial. Cada Poder ejercita una función, pero como todo órgano tiene que desarrollar alguna de las tres funciones clásicas, dicho así no se lograría mayor precisión. Debe entonces agregarse que el Poder, cada Poder tiende a ejercer en forma monopolística una función. Se dice "tiende" porque como se sabe la atribución a cada Poder de una función no es hecha en forma exclusiva sino prevaleciente. Pero lo típico de un Poder es aquella tendencia, puesto que la atribución a un Poder de función distinta de aquella que lo define se hace sólo como excepción.

Ahora bien: el Tribunal realiza en forma prevaleciente una función administrativa, cual es la electoral. Como ya existe un Poder administrativo (el Ejecutivo), lógicamente no podría haber otro. Es por esto que el Tribunal no puede ser un Poder.

Es obvio que lo dicho define al Tribunal sólo negativamente. Queda siempre por ver qué es lo que es el Tribunal.

Hay una cuestión previa: el Estado (Estado-persona), es sólo la suma de los tres Poderes enumerados en el artículo 9º?

Si el Tribunal no es un Poder, ni tampoco está fuera del Estado-persona, debe entonces resolverse si el Tribunal integra

(3) La suma de estos tres Poderes es lo que llama la Constitución "Gobierno" (mismo art. 9º).

o no alguno de los tres Poderes del Gobierno. Ello por cuanto hemos dicho que los Poderes son conjuntos de órganos y bien podría darse que el Tribunal no sea más que un órgano integrante de algún Poder. Parece claro que de serlo lo sería del Ejecutivo, dada la naturaleza de su función (prevaleciente). La pregunta es, dicho en forma quizá menos imprecisa, si el Tribunal reúne las condiciones propias de los órganos que integran los Poderes, pues la cuestión quedaría por sí sola resuelta si el Tribunal no llenare aquellas condiciones.

En cada Poder encontramos un órgano que está a la cabeza del mismo, y otros órganos que de él dependen. En el Poder Legislativo el órgano "supremo" es el Plenario; en el Judicial la Corte Suprema de Justicia; en el Ejecutivo la Presidencia. De estos órganos dependen otros, dependencia que puede darse en múltiples formas (jerárquicas o no). Pero lo típico de estos otros órganos no es sólo ello: tienen además una vinculación funcional inmediata entre sí, en forma tal que en el ejercicio mismo de la función están íntimamente relacionados.

El artículo 99 de la Constitución prescribe que "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 sus funciones". La Constitución, pues, ha sancionado expresamente la independencia del Tribunal. Tal garantía es suficiente, a nuestro modo de ver, para excluir toda posibilidad de que el Tribunal forme parte de Poder alguno. Más bien la independencia conferida por la Constitución debe entenderse que la ha establecido precisamente frente a los Poderes del Estado.

Dentro del Estado-persona hay entonces un tipo genérico de órganos, creados por la Constitución misma y dotados de una garantía específica: de independencia. Estos son los órganos constitucionales. Ellos son los tres Poderes, el Tribunal Supremo de Elecciones, y además la Contraloría General de la República (que la enumeramos sin más por no ser objeto sino indirectamente de nuestro estudio).

Sin embargo, queda aún una cuestión por tratar, antes de dar por concluida la respuesta a la pregunta de cuál es el tipo de órgano que es el Tribunal.

El Estado-persona no está compuesto exclusivamente por órganos constitucionales (aún sin salirnos del campo de las normas constitucionales). Ello habida cuenta de que existen otros órganos, igualmente creados por la Constitución. Valgan como ejemplos el "organismo técnico" de que habla el artículo 57, el "Consejo Superior" referido en el 81, el "Departamento especializado" sancionado en el 177. Pero todos estos órganos se caracterizan por la falta de independencia, de cuya garantía adolecen. Son los órganos con relevancia constitucional.

El Tribunal entonces no es un órgano con relevancia constitucional, por ser independiente.

3. EL TRIBUNAL COMO ORGANISMO INDEPENDIENTE

Se trata ahora de examinar cuál es el contenido de aquella independencia atribuida al Tribunal, o, lo que es lo mismo, cuáles son las relaciones que corren entre el Tribunal y los demás órganos constitucionales.⁽⁴⁾

a) Empecemos con el análisis de las vinculaciones con el Poder Legislativo.

Es ocioso afirmar que el Tribunal no está sujeto a órdenes ni directrices de la Asamblea Legislativa, y que sí está en cambio sometido a la ley.

La sujeción a la ley es de rigor, pues el nuestro es un Estado de Derecho. Lo que interesa al respecto no es entonces recalcar un hecho tan claro sino sus alcances (límites y excepciones).

El principal límite que nos interesa resaltar es el que deriva de la independencia del Tribunal ya referida. La sanción de tal independencia confiere una garantía en favor de dicho órgano, garantía precisamente (como ya se dijo) entre otros frente al Poder Legislativo. El límite consiste en la imposibilidad de parte de este Poder de establecer normas que afecten aquella independencia.

(4) La independencia del Tribunal podría ser examinada desde otro punto de vista, precisamente como reacción contra el régimen anterior. En realidad no hubo quien no estuviera de acuerdo en que la "autonomía de la función electoral" (inciso 1º del art. 95) era indispensable para garantizar la pureza del sufragio. Esta reacción fue la que incluso llevó a concebir al Tribunal como Poder, en el proyecto de Constitución de la Junta de Gobierno.

El Legislativo no puede votar leyes que establezcan restricciones o vínculos en perjuicio del Tribunal, no previstos por la Constitución.

Otro límite, ya no relativo al contenido de las leyes sino al procedimiento legislativo, es el de la necesidad de obtener la Asamblea del Tribunal su parecer previamente a emitir leyes relativas a la materia electoral (artículo 97.1).

Exclusiones de la potestad normativa de la Asamblea respecto del Tribunal se dan dos, una relativa y otra absoluta.

En la primera se excluye temporalmente el ejercicio de la potestad, sin que se le atribuya a otro órgano. Según el artículo 97.2, dentro de cierto período pre y post-electoral, la Asamblea no puede dictar leyes respecto de las cuales el Tribunal ha emitido parecer contrario.

En la segunda, la exclusión de la potestad legislativa es total. El artículo 102 inciso 3) prescribe la competencia exclusiva del Tribunal en materia de interpretación de las normas constitucionales⁽⁵⁾ y legales electorales. Se excluye, pues, la posibilidad de una interpretación auténtica.

Otra relación está prevista en el artículo 98.2. La Asamblea es la que determina si un partido político es o no de los prohibidos por la Constitución, pero no puede resolver sin "previo informe" del Tribunal. Se trata por supuesto de una relación de colaboración.

También de este tipo es la relación contemplada en el inciso 5º del artículo 102. El Tribunal es el que resuelve las denuncias sobre parcialidad política o sobre actividades políticas de los servidores del Estado, pero en tratándose de ciertos funcionarios se limita a "dar cuenta" a la Asamblea.

Todas las precitadas normas serán analizadas posteriormente con el detalle suficiente.

(5) Es dudoso hasta qué punto la competencia exclusiva de interpretación de las normas constitucionales sea un caso de exclusión de potestad normativa de la Asamblea. En el fondo de esta cuestión lo que está es el problema (que aquí no se resuelve) de si la Asamblea puede o no interpretar la Constitución. En la Constituyente se presentó una moción para reducir las atribuciones interpretativas del Tribunal a las solas normas legales. Los opositores se basaron en que al Tribunal debía quedar todo lo relativo a la materia electoral, y que si no se le daba la atribución de interpretar las normas constitucionales ello lo haría entonces la Asamblea (Acta Nº 100 de las deliberaciones de la Asamblea Constituyente).

También puede hablarse de relaciones del Poder Legislativo con los miembros del Tribunal (los Magistrados), las que se dan en materia de privilegios de aquellos, aspecto que se tratará más adelante.

b) Véamos ahora las relaciones del Tribunal con el Poder Judicial.

El análisis debe centrarse en el artículo 103, conforme al cual las "resoluciones" del Tribunal "no tienen recurso, salvo la acción por prevaricato". Múltiples cuestiones plantea esta norma.

Se habla de "resoluciones", pero es lo cierto que el Tribunal emite actos de muy diversos tipos. Sin pretender hacer una clasificación útil para otros efectos, debemos decir que el Tribunal emite no sólo resoluciones sino también órdenes y normas, que dicta actos legislativos, administrativos y jurisdiccionales, y que sus actos pueden referirse a materia electoral, civil o laboral.

El primer problema es pues si "resolución" está usado en sentido estricto.

El presupuesto de la resolución es una petición que viene decidida por el órgano. La petición, por otra parte, implica un conflicto de intereses, aún frente al mismo órgano decidente.

Pero por otro lado, la intención de la norma es clara: tiende a darle estabilidad a ciertos actos, entre los cuales fundamentalmente la "declaratoria" sobre los resultados de las elecciones. Actos como éste es dudoso que entren dentro del concepto de resolución expuesto, de donde debe seguirse que no se utilizó una acepción restringida de "resolución".

Aparte de ello, las resoluciones de que habla la Constitución tienen que ser las referidas a las materias que constituyen el objeto de la actividad del Tribunal, o sea su giro ordinario, su especialidad. Esto excluiría la materia laboral (administración de su personal) y contractual, puesto que tales actividades son meramente instrumentales en relación con aquellas cuyo desarrollo configura la finalidad del órgano. Pero tampoco sería exacto reducir los alcances de la norma en cuestión refiriéndola sólo a la materia electoral, propiamente dicha, pues el Tribunal no fue creado solamente para administrar tal materia. Baste como prueba señalar el encargo de admi-

nistrar el Registro Civil (artículo 104), y la posibilidad de que por ley se le confiera cualquier otra atribución (artículo 102, inciso 9).

Se impide toda suerte de "recurso" contra las resoluciones del Tribunal. La excepción hecha del prevaricato es inútil, no tanto porque es propiamente una acción y no un recurso (ya que tampoco entendemos que "recurso" se usó en sentido restringido, pues precisamente lo que fundamentalmente allí se niega es el recurso contencioso-administrativo, que es también una acción), como cuanto porque el prevaricato, por ser delito, está referido más bien a la responsabilidad del agente; es decir, los recursos se refieren al acto, en tanto que el prevaricato se refiere al funcionario.

Si la expresión de la salvedad de prevaricato tendió a aclarar la norma, más bien la confundió, porque ahora cabe preguntarse: es que están los miembros del Tribunal excluidos de cualquier otra responsabilidad penal o de responsabilidad civil?, interrogante que sin embargo no puede sino tener una respuesta afirmativa, a nuestro juicio, dado que tales responsabilidades son de principio.

Los "recursos" que resultan negados son las acciones jurisdiccionales (civil y contencioso-administrativa, en su caso). Esta negativa es precisamente la que da al Tribunal su carácter de órgano jurisdiccional, pues éste queda facultado para dictar resoluciones con valor de cosa juzgada material.⁽⁶⁾

Pero existen otros recursos, garantizados por la misma Constitución, que deben aquí ser examinados. Nos referimos, en primer término, al de Hábeas Corpus (artículo 48.1). Un problema de privación de libertad personal en relación con el Tribunal bien puede darse, toda vez que éste puede emitir órdenes dirigidas a la fuerza pública que bien podrían comprender la detención (artículo 102 inciso 6º). El recurso debe admitirse, en nuestro criterio, por cuanto no estaríamos frente a una "resolución" sino más bien ante una orden, y aún usándose resolución en sentido amplio no podría llegar a comprender las órdenes.

(6) Uno de los constituyentes, defensor del 103, sostuvo que era necesario mantener esta disposición "para que en el futuro, por ejemplo, nadie pueda pretender que las decisiones del Tribunal sean apelables ante el Ministerio de Gobernación" (Acta 76 de las deliberaciones de la Asamblea Constituyente). Por supuesto que semejante duda seriamente no puede siquiera plantearse.

Nos referimos también al recurso de Amparo, pues es fácil que se presente una de las situaciones previstas por el párrafo 3º del artículo 48. En principio, es nuestro criterio, debe rechazarse la posibilidad de un recurso de esta especie, por cuanto podría dejar sin efecto, al menos parcialmente, el artículo 103 que nos ocupa. Sin embargo, tal rechazo debe referirse solamente a las atribuciones propias (las exclusivas) del Tribunal. El recurso de Hábeas Corpus lo admitimos en todo caso precisamente porque no se daría respecto de las atribuciones que constituyen objeto del Tribunal, sino más bien respecto de poderes meramente instrumentales.

El otro recurso establecido en la Constitución es el de inconstitucionalidad. La solución aquí es más fácil, pues el artículo 10 sólo se refiere a actos de los Poderes Legislativo y Ejecutivo, y hemos precedentemente determinado que el Tribunal no integra Poder alguno.

Aún se puede hablar de otros recursos, de los internos. De la apelación no tiene sentido ocuparse, pues en verdad cuando el artículo 103 se refiere al Tribunal entiende como tal el órgano colegiado formado por los Magistrados. El discurso se reduce entonces a la revocatoria.

Admitimos de principio la revocatoria, salvo en dos casos: a) cuando se trate de una resolución dictada con motivo de un recurso presentado contra un acto de un órgano inferior (v.gr: contra una "resolución" del Registro Civil); b) cuando se trate de aquellas decisiones fundamentales como la declaratoria de los resultados de las elecciones. Este último porque la finalidad del artículo 103 ha sido básicamente la de evitar toda suerte de posibilidad de poner en duda tal tipo de decisiones, por razones obvias.

El recurso extraordinario de revisión, previsto en el párrafo 2º del artículo 42, no parece tener aquí aplicación, pues por ser extraordinario requiere texto expreso. La misma redacción de dicho párrafo así lo sugiere: "Se prohíbe reabrir causas . . . , salvo cuando proceda el recurso de revisión".⁽⁷⁾

(7) El artículo 91 de la Constitución del 71 facultaba formular reclamaciones ante el Congreso por nulidad en las elecciones de sus miembros.

c) Ocupémosnos de las relaciones con el Poder Ejecutivo.

Quizá el aspecto más relevante es el relativo a la materia presupuestaria, en donde se da una verdadera dependencia del Tribunal. La preparación del proyecto de presupuesto nacional corresponde al Poder Ejecutivo; el Tribunal sólo elabora un anteproyecto, que puede ser objetado por aquel Poder, salvo los gastos programados "para dar efectividad al sufragio" (artículo 177). La ejecución del presupuesto es igualmente atribuida al Ejecutivo,⁽⁸⁾ y es donde se hace más manifiesta la apuntada dependencia.

Otras relaciones, de menor monta, serán examinadas cuando veamos las atribuciones del Tribunal.

d) Quedan por estudiar las relaciones con la Contraloría General de la República.

En punto a las atribuciones fiscalizadoras de la Contraloría, cabe advertir que no se presenta una situación especial para el Tribunal, sino que éste está sujeto a dicho control del mismo modo que los otros órganos constitucionales. Según el artículo 184, a la Contraloría compete fiscalizar la ejecución de los presupuestos, y aprobar toda orden de pago contra los gastos del Estado.

4. ORGANIZACION.

La Constitución prevé solamente tres órganos: a) El Tribunal, órgano colegiado; b) las Juntas Electorales; y c) el Registro Civil.

El Tribunal en sentido estricto (órgano colegiado) es el órgano supremo del Tribunal en sentido amplio (como órgano de órganos). Está integrado por Magistrados, ordinariamente en número de tres (con seis suplentes), y para la época electoral (desde un año antes y hasta seis meses después de la fecha de las elecciones) en número de cinco (con cuatro suplentes), de nombramiento de la Corte Suprema de Justicia (por acuerdo que requiere mayoría de dos tercios de sus miembros). Artículo 100.

(8) En este trabajo se da por un hecho que la ejecución del presupuesto nacional corresponde al Ejecutivo, sobre todo con base en la legislación vigente. En realidad las diversas normas de la Constitución que tratan el problema merecen una cuidadosa exégesis.

Las Juntas Electorales están previstas en el artículo 93. La Constitución se limita a decir que ante ellas se ejerce el sufragio.⁽⁹⁾

El Registro Civil está regulado en el artículo 104. Esta norma sólo se ocupa de sus funciones. Sin embargo, en los artículos 109, inciso 4º, y 132, inciso 5º, se habla de un "Director".

En cuanto a los Magistrados del Tribunal, la Constitución se remite a diversas disposiciones establecidas en la ley (Ley Orgánica del Poder Judicial) para los Magistrados de la Corte Suprema de Justicia.

Así, los Magistrados del Tribunal deben reunir los mismos requisitos (y, por extensión, no estar comprendidos en las prohibiciones o incompatibilidades en lo conducente) establecidos para los miembros de la Corte (artículo 100.1).

Por otra parte, están equiparados a los Magistrados de la Sala de Casación en cuanto a jornada mínima de trabajo, remuneraciones y demás condiciones de trabajo (estas últimas "en lo que fueren aplicables"), conforme al artículo 103. El derecho a igual remuneración va referido lógicamente no sólo al sueldo base establecido en la Ley de Presupuestos sino también a las demás ventajas que integran el salario (v. gr: aumentos periódicos).

Duran en su cargo seis años, pero son reelegibles indefinidamente. Cada dos años se renueva un propietario y dos suplentes (artículo 100.1).

Gozan de las "inmunidades y prerrogativas que corresponden a los miembros de los Supremos Poderes" (artículo 101.2). Para conocer cuáles son esos privilegios, debe precisarse antes quiénes son los "miembros de los Supremos Poderes".

Los Supremos Poderes son los Poderes Públicos (terminología del 182). Es decir, los tres Poderes de que habla el artículo 9º. O sea que "Supremos" aquí no agrega nada.

En el artículo 96.2, los miembros de los Poderes Ejecutivo y Legislativo son los electos popularmente. En el inciso 8º del artículo 121 se incluyen los Ministros de Gobierno entre aquellos miem-

(9) El Código Electoral (Ley Nº 1536/52) habla de "Juntas Electorales" en un sentido más amplio. Comprende las Juntas Provinciales, las Cantonales y las Receptoras (artículos 11 y 12).

bros. En el inciso 9º del mismo artículo se excluyen el Presidente y los Vicepresidentes de tales miembros. Todo esto en realidad no va más allá de una demostración de descuido en la redacción de la Constitución: miembros de los Supremos Poderes son todos aquellos que integran los órganos (a su vez constitucionales) enmarcados dentro de ellos. Son, entonces, el Presidente, los Vicepresidentes, los Ministros, los Diputados y los Magistrados de la Corte Suprema de Justicia.

Aunque sin un análisis específico, debemos ahora señalar los privilegios establecidos para dichos miembros.

Las reglas generales están contenidas en el artículo 121. El inciso 9º, referido a delitos cometidos en el ejercicio del cargo, señala que es a la Asamblea a la que corresponde declarar por dos tercios de votos si hay lugar a no a formación de causa. El inciso 10, referido a delitos "comunes", atribuye a la Asamblea la potestad de suspender a los funcionarios en cuestión.

La irresponsabilidad por sus "opiniones" de los Diputados (artículo 110.1) no es aplicable a los Magistrados del Tribunal, pues para probar su responsabilidad basta recordar el artículo 103 que les declara sujetos al prevaricato.

La imposibilidad de arresto de los Diputados "por causa civil" durante las sesiones, salvo autorización de la Asamblea (artículo 110.1) se aplica a los Magistrados pero refiriéndola a toda época, por ser continuo el trabajo del Tribunal.

El párrafo 2º del artículo 110, referido siempre a los legisladores, introduce el supuesto del flagrante delito, en cuyo caso cabe la detención, sin perjuicio de que la Asamblea ordene la libertad del funcionario.

De las inmunidades del Presidente y Vicepresidentes se ocupó el artículo 151, innecesaria e imperfectamente. Dado que éste no es nuestro tema, nos limitamos a presumir que el artículo en nada contradice las normas generales indicadas supra.

Lo mismo decimos en cuanto al artículo 165, relativo a los privilegios de los Magistrados de la Corte.

5. ATRIBUCIONES.

Expondremos primero sus atribuciones de índole administrativa, para luego ver aquellas jurisdiccionales y legislativas.

a) Atribuciones de administración activa.

1) Convocar a elecciones (artículo 102 inciso 1º). Se refiere a las elecciones de Presidente, Vicepresidentes, Diputados, Regidores y Síndicos. No se dice cuándo debe hacerse, pero deberá ser lógicamente suficientemente antes de dichas elecciones, y la Constitución sólo se refiere a la de Presidente y Vicepresidentes, que debe realizarse el primer domingo de febrero del año en que finaliza cada período (artículo 133).

2) Nombrar a los miembros de las Juntas Electorales (artículo 102.2). Tales Juntas son las encargadas de recibir el voto (artículo 93).

3) Vigilar por la efectividad de la garantía de libertad política durante las elecciones (artículo 102.6). Para ello puede utilizar la fuerza pública. Pero no queda clara la forma de esta utilización. Según el artículo 102, tal utilización será directa. "Dictar, con respecto a la fuerza pública, las medidas pertinentes, etc.", en tanto que conforme al artículo 140.9º la utilización más parece indirecta: es atribución o deber del Poder Ejecutivo (Presidente y Ministro) "ejecutar y hacer cumplir todo cuanto . . . dispongan . . . los organismos electorales . . .".

La fuerza pública está compuesta por las fuerzas de policía (artículo 12). En situación de defensa nacional, el Tribunal puede igualmente disponer de las fuerzas militares (que también integran la fuerza pública), lo que por otra parte indica largamente que ni aún en tal caso los procesos electorales pueden suspenderse.

4) Realizar el escrutinio de los votos (artículo 102.7), o sea su calificación y cómputo. El recuento definitivo corresponde al Tribunal. Este interviene en todas las elecciones populares.⁽¹⁰⁾

5) Declarar el resultado de las elecciones (Artículo 102 8º). El Tribunal declara quiénes quedaron elegidos. Respecto de las elec-

(10) El escrutinio de los votos para Presidente era realizado por el Congreso, en la Constitución de 1871.

ciones para Presidente y Vicepresidentes, la declaratoria debe hacerse dentro de los treinta días hábiles siguientes.

b) Atribuciones de control.

1) Aprobación de los gastos electorales de los partidos políticos (art. 96, párrafo 2º inciso d) a fin de recibir el reembolso de los gastos efectuados por los partidos políticos, estos deben comprobarlos ante el Tribunal.

2) Determinación de parcialidades políticas o actividades políticas de altos funcionarios (artículo 102.5). El Tribunal puede investigar estos hechos, en relación con el Presidente (se excluye a los Vicepresidentes), Ministros (de Gobierno y Diplomáticos), Contralor y Subcontralor Generales, y Magistrados de la Corte, y si concluyere con la existencia de los mismos dará cuenta de ello a la Asamblea Legislativa, para la aplicación de los incisos 9) y 10) del artículo 121, en su caso.

c) Atribuciones consultivas.

1) Dictaminar sobre proyectos de ley (artículo 97). La Asamblea debe oír al Tribunal previamente a discutir cualquier proyecto de ley relativo a la materia electoral.

El dictamen negativo del Tribunal es semivinculante, pues la Asamblea puede apartarse de él sólo con el voto de los dos tercios de sus miembros. En época electoral (seis meses antes y cuatro después de las elecciones), el dictamen negativo resulta vinculante, pues la Asamblea no podría aprobar el proyecto.

La falta de audiencia, de la mayoría calificada, en su caso, o la separación del dictamen vinculante señalado, producen obviamente la inconstitucionalidad de la ley.

2) Dictaminar sobre la ilicitud de los partidos políticos (artículo 98.2). Sabido es que conforme a la Constitución resultan prohibidos los partidos que “tiendan a destruir los fundamentos de la organización democrática de Costa Rica,⁽¹¹⁾ o que atenten contra la

(11) Cuáles son esos fundamentos fue ampliamente explicado por el constituyente VOLIO SANCHEZ (V. Acta Nº 81 de las deliberaciones de la Asamblea Constituyente).

soberanía del país”, según sus programas, medios de acción o vinculaciones internacionales. La determinación de si la norma es aplicable o no corresponde a la Asamblea, pero ésta no puede resolver sin un dictamen previo del Tribunal, meramente informativo.

d) Atribuciones jurisdiccionales.

La jurisdiccionalidad de las resoluciones del Tribunal resulta formalmente de la ya apuntada irrecorribilidad consagrada en el artículo 103.

En particular, podemos señalar dos casos:

1) Resolver las apelaciones que se presenten contra el Registro Civil y las Juntas Electorales (artículo 102.4). Se habla de “resoluciones apelables”, con lo cual se da margen a que algunas resoluciones de dichos órganos no sean susceptibles de alzada.⁽¹²⁾ Sin embargo, las decisiones sobre adquisición, pérdida y recuperación de la nacionalidad, y suspensión y recuperación de la ciudadanía, son apelables en todo caso (artículo 104.2).

2) Resolver los casos de parcialidad y actividad políticas de funcionarios públicos, con excepción de los altos funcionarios (situación esta última ya examinada). El inciso 5) del artículo 102 dice: “Investigar por sí o por medio de delegados, y pronunciarse con respecto a toda denuncia formulada por los partidos...”, sin dejar claro si el Tribunal podría o no actuar de oficio, lo cual no parece posible. La resolución del Tribunal no excluye la responsabilidad penal prevista en las leyes, e implica, primero, inhabilitación para ejercer cualquier cargo público, por dos años; y, segundo, causa obligatoria de destitución. Esta se convierte en un acto constitucionalmente obligado.⁽¹³⁾

La inhabilitación señalada es indudablemente de índole penal.⁽¹⁴⁾ Por ello es aplicable en la especie la garantía de defensa sancionada en el artículo 39.⁽¹⁵⁾

(12) Sin embargo, la Ley Orgánica del Tribunal (Nº 3504/65) tiene como apelables todas las resoluciones del Registro (artículos 2º y 110).

(13) Un constituyente insistió (innecesariamente) en que debía establecerse la obligación del Poder Ejecutivo de acatar la resolución del Tribunal (Acta Nº 75 de las deliberaciones de la Asamblea Constituyente).

(14) Esta fue la tesis de uno de los constituyentes. Otro sostuvo que se trataba de una mera sanción disciplinaria (Acta Nº 75 de las deliberaciones de la Asamblea Constituyente).

(15) El artículo 29 de la Ley Orgánica del Tribunal citado atribuye a éste la imposición de una multa con evidente carácter penal. Aquél, pues es también un órgano de justicia punitiva

e) Atribuciones legislativas.

Ya habíamos indicado que al Tribunal compete interpretar las normas constitucionales y legales electorales (artículo 102.3).⁽¹⁶⁾

La problemática que sugiere este inciso es bastante amplia y compleja. Podríamos empezar por el concepto de materia electoral, indispensable para delimitar la aplicación de esta norma y de otras (recuérdese el artículo 97).

Es evidente que un criterio formal (materia electoral es toda aquella atribuida al órgano que nos ocupa) no tiene cabida, pues la competencia del Tribunal va más allá.

Un concepto simple diría que es toda aquella atinente de un modo directo e inmediato al proceso electoral, es decir, al sufragio, pero no se nos escapa que los contornos de un tal concepto resultan bastante vagos.

En nuestro criterio, la determinación (a hacer en cada caso) debe ser más bien restrictiva, dado que semejante competencia (artículo 102.3 y 97) debe entenderse como excepcional.

La interpretación es "exclusiva y obligatoria". El dictado de "exclusiva" evidentemente tiende a excluir la competencia de la Asamblea, pero no queda del todo claro si también excluye la de la Corte (de fiscalización jurisdiccional sobre el uso de la potestad). La duda se presenta pues no parece que siquiera en sentido amplio pueda hablarse de "resolución" (para los efectos del artículo 103 ya visto), sin embargo, recuérdese que el artículo 10 no comprende los actos del Tribunal.

La obligatoriedad es precisamente la que le da el valor de norma constitucional (uno de los pocos casos de leyes constitucionales en nuestro medio) o legal, en su caso.

(16) Sobre la materia conviene transcribir los precedentes legislativos. Disponía la Ley anterior al Código Electoral de 1946:

"La interpretación doctrinaria que dé el Presidente de la República, cuando sea consultado sobre algún punto que aparezca oscuro deberá ser acatada por los funcionarios encargados de aplicar la presente ley" (Artículo 135).

El Código Electoral de 1946 señaló que correspondía al Tribunal Nacional Electoral:

"Interpretar y aclarar doctrinariamente, con carácter provisional a solicitud de los personeros de cualquier partido político inscrito, cualquier punto de esta ley. Tales interpretaciones o aclaraciones tendrán carácter obligatorio hasta tanto no sobrevenga interpretación auténtica del Congreso Constitucional que las modifique o contradiga" (artículo 10, inciso d).

Al respecto v. res. N° 168 del 12 de abril de 1957 del Tribunal (La Gaceta de 16 de abril de 1957).

Siguiendo los principios generales, las interpretaciones en cuestión tienen que ser distinguibles formalmente (se trata de actos emitidos con la única finalidad de interpretar) y publicados en el Diario Oficial. Pueden igualmente ser objeto de modificaciones. Como interpretaciones, se incorporan a las normas interpretadas, de donde les deriva su (aunque relativo) efecto retroactivo.

No se trata propiamente de interpretaciones auténticas, a menos que no se exija en este concepto su realización por el mismo órgano que emitió la norma inicial. Se trata ciertamente de interpretaciones⁽¹⁷⁾ que se realizan a través de normas necesariamente de igual rango que las interpretadas.

6. EL REGISTRO CIVIL.

La Constitución (artículo 104) se limita a señalar su dependencia del Tribunal y sus atribuciones. Como se dijo, presupone también la existencia de un "Director" (artículos 109.4° y 132.5°).

Compete al Registro:

a) Llevar el Registro Civil, o sea el registro de los nacimientos, matrimonios, defunciones, etc.

b) Formar las listas de electores, o sea el padrón electoral. Para votar se requiere, según el artículo 93, estar inscrito en el Registro Civil, lo cual debe interpretarse en el sentido de aparecer en el padrón electoral, identificación que se hace a través de la cédula de identidad (V. artículo 95.5). La inscripción es de oficio (artículo 95.2).

c) Resolver lo relativo a la adquisición, pérdida y recuperación de la nacionalidad (calidad de costarricense, y suspensión y recuperación de la ciudadanía (calidad de titular de derechos políticos).

d) Expedir las cédulas de identidad, lo que debe hacerse de oficio según el artículo 95.2.

(17) Interpretaciones por modo de decir, pues sabido es que la actividad de interpretación es de aplicación y no de normación.