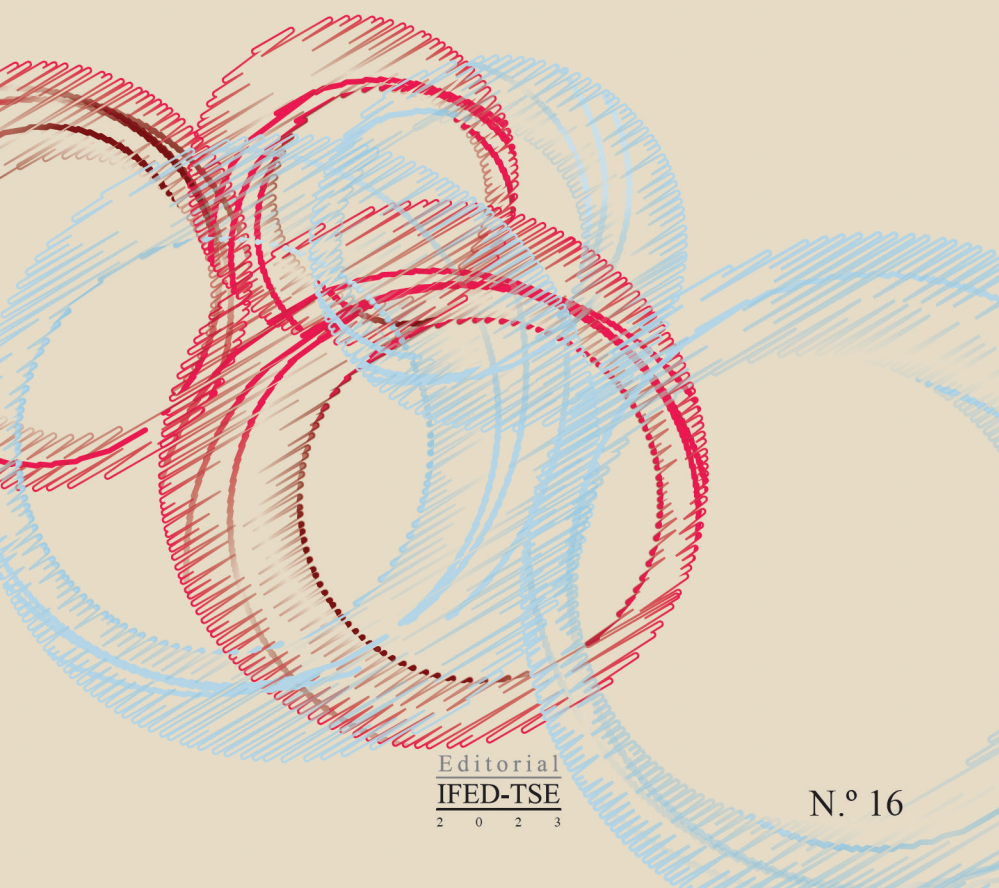


Mario Matarrita Arroyo

S E R I E

Para ENTENDER

PARA ENTENDER EL ESCRUTINIO DE
LOS VOTOS EN COSTA RICA



Editorial
IFED-TSE
2 0 2 3

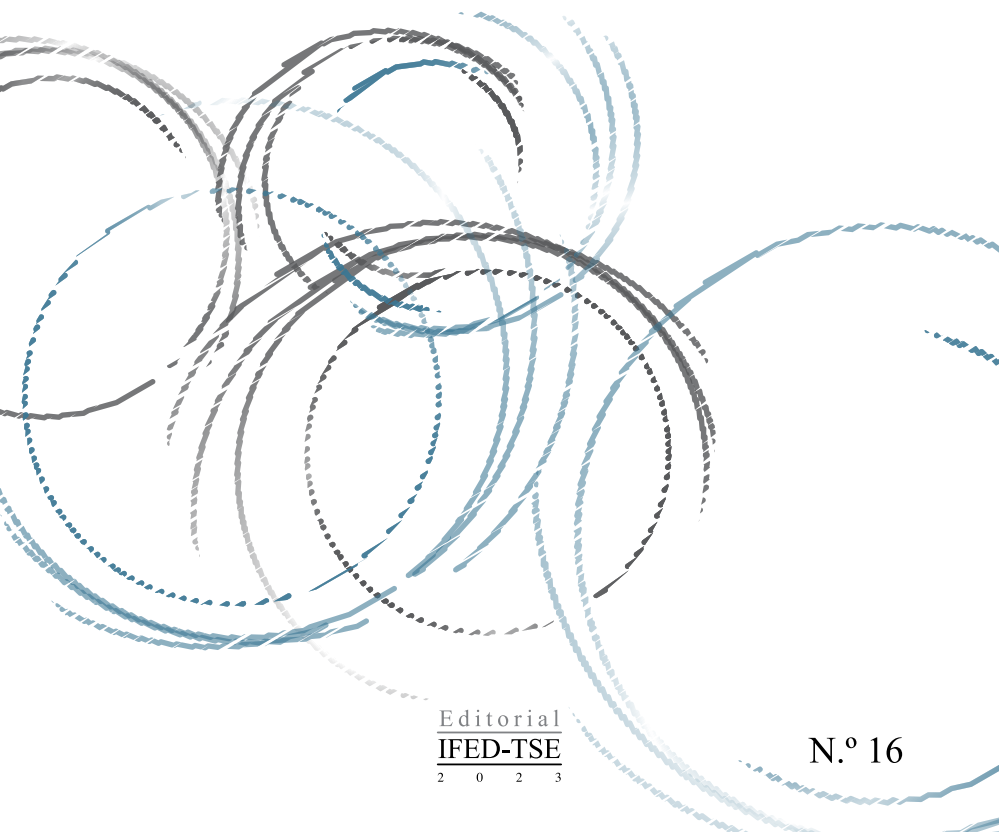
N.º 16

Mario Matarrita Arroyo

S E R I E

Para ENTENDER

PARA ENTENDER EL ESCRUTINIO DE
LOS VOTOS EN COSTA RICA



Editorial
IFED-TSE
2 0 2 3

N.º 16

324.9 Matarrita Arroyo, Mario
M-425p Para entender el escrutinio de los votos en Costa Rica / Mario Matarrita Arroyo. --
1 edición. --San José, Costa Rica: Tribunal Supremo de Elecciones: Instituto de Formación
y Estudios en Democracia, 2023.
30 páginas. -- (Colección Gestión de Conocimiento; 16: Serie para Entender)
ISBN 978-9930-521-69-4

1. Escrutinio electoral. 2. Cuento de votos. 3. Recuento de votos. 4. Actas de escrutinio.
5. Proceso electoral. II. Título.

https://doi.org/10.35242/TSE_2023_1

CDOC-IFED

Instituto de Formación y Estudios en Democracia
Tribunal Supremo de Elecciones, Costa Rica
Apartado: 2163-1000, San José
Web: <https://www.tse.go.cr>
Primera edición, 2023

Consejo Editorial

Hugo Picado León (Director)
Ileana Aguilar Olivares (Editora)
Luis Diego Brenes Villalobos
Mariela Castro Ávila
Rocío Montero Solano

Corrección de texto:
Johanna Barrientos Fallas

Diseño de portada:
Alex González González



Para entender el escrutinio de los votos en Costa Rica de Mario Matarrita Arroyo se encuentra bajo una licencia [Creative Commons Reconocimiento - No Comercial - Compartir Igual 4.0 Internacional License](https://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/4.0/). Creado a partir de la obra en www.tse.go.cr.

Tabla de contenidos

| | |
|---|----|
| Presentación | 7 |
| Relevancia del tema | 7 |
| Conceptos claves | 8 |
| Etapas, agentes y labores integrantes del escrutinio | 11 |
| El escrutinio de votos en el ordenamiento jurídico | 14 |
| 1. La regulación del escrutinio en el Código Electoral | 15 |
| 2. La jurisprudencia electoral en cuanto al escrutinio de votos ... | 18 |
| 3. La potestad reglamentaria del TSE | 21 |
| El escrutinio de votos como proceso | 22 |
| Los mecanismos de control del escrutinio | 23 |
| 1. Mecanismos de control jurídico | 24 |
| 2. Mecanismos tecnológicos de control | 25 |
| Consideraciones finales | 26 |
| Referencias | 27 |

PARA ENTENDER EL ESCRUTINIO DE LOS VOTOS EN COSTA RICA

*Mario Matarrita Arroyo**

PRESENTACIÓN

La serie Para Entender, publicada por el Instituto de Formación y Estudios en Democracia (IFED) del Tribunal Supremo de Elecciones (TSE), constituye un esfuerzo editorial dirigido a producir materiales de rigor académico, pero con lenguaje y formatos sencillos, accesibles para toda persona interesada en temas de democracia electoral.

RELEVANCIA DEL TEMA

El proceso electoral es la contienda política más importante de una sociedad, pues en ella se decide, de manera periódica, quiénes ejercerán el poder gubernamental. Como es sabido, la actividad procesal electoral se compone de una serie de fases que, concatenadas, permiten a la ciudadanía manifestar sus preferencias en la composición de esas autoridades de Gobierno. Todas estas etapas del proceso electoral tienen una innegable relevancia porque, cumpliendo distintos fines, tienden a la construcción y posterior declaratoria de la voluntad popular.

* Costarricense. Abogado y criminólogo. Doctor en Derecho por la Universidad Pompeu Fabra (España), donde se desempeñó como docente e investigador en el Área de Derecho Constitucional. Estudiante del Doctorado en Derecho de la Universidad de Costa Rica, Máster en Justicia Constitucional y licenciado en Derecho por esa misma universidad, donde actualmente es docente. Diplomas de especialización en “Justicia Constitucional” por la Universidad de Pisa (Italia) e “Interpretación y aplicación de la Constitución” por la Universidad de Castilla-La Mancha (España). Diplomado Internacional en “Derecho Público y Protección Multinivel de los Derechos Humanos” por las Universidades para la Paz (Costa Rica), Heidelberg (Alemania) y el Max Planck Institut (Alemania). Bachiller en Ciencias Criminológicas por la Universidad Estatal a Distancia (Costa Rica). El autor agradece la colaboración de la Licda. Laura González Acuña, encargada del Programa Electoral de Escrutinio del TSE, para la realización de este documento. Correo electrónico: mmatarrita@tse.go.cr.

En el marco de las elecciones, el escrutinio de votos recibe una especial atención, pues al ser el momento en el que se consolidan los resultados de las justas, su debida realización es un paso previo -e infaltable- para dar por culminado el proceso y, con ello, individualizar a las personas que asumirán los cargos de elección popular.

Así caracterizado, el escrutinio de los votos en el sistema electoral costarricense participa de esa innegable relevancia que se le dota en el nivel general; no obstante, también es cierto que su importancia en el plano de la realidad contrasta con el estado de la normativa, ya que la ley costarricense ofrece, tan solo, un escaso desarrollo de los procesos escrutadores.

De esta manera, el trabajo del Tribunal Supremo de Elecciones (TSE) ha sido pionero en complementar, con su jurisprudencia, la regulación de esta etapa; pero también, en el ejercicio de su rol de administrador electoral, la intervención del órgano electoral ha sido vital a efectos de definir, coordinar, supervisar y, posteriormente, afinar todas las actividades que integran, en su conjunto (Franco, 2007, p. 997), la labor de escrutinio de los votos en Costa Rica.

Estas páginas se dirigen a entender el escrutinio de los votos a través de una presentación sencilla y clara de las labores que lo integran, su regulación en la ley y la forma en que, a partir de esa base, la jurisprudencia del TSE lo ha precisado para las elecciones nacionales y municipales costarricenses.

CONCEPTOS CLAVES

Escrutinio: la voz escrutinio, del latín *scrutinium*, hace referencia a aquellas tareas a partir de las cuales se examina una cuestión. Ajustando el lente de lo observado al contexto político-electoral, se dice que el escrutinio de votos refiere a aquella función pública en la que, al cierre de una jornada de votación, los organismos electorales competentes califican y cuantifican los resultados como

paso previo a la declaratoria de las personas vencedoras (Matarrita, 2012b, p. 59).

El propósito elemental del escrutinio es determinar los votos que, emitidos en la urna electoral, se atribuyen a cada una de las candidaturas participantes, sobre la base de la clasificación de todos los sufragios en tres categorías: votos válidos (a favor de una candidatura presentada por un partido político), votos en blanco o votos nulos¹.

En algunos estudios o leyes electorales latinoamericanas se asimilan conceptualmente el escrutinio y el “conteo” o “cómputo” de los votos (Franco, 1997, p. 977). Dicho de otra manera, “escrutinio”, “conteo” y “cómputo” se han empleado como sinónimos cuando, de hecho, no describen idéntico fenómeno. Esto es así porque el conteo y el cómputo de los votos ciertamente forman parte del escrutinio, mas esta etapa no puede reducirse a una simple cuantificación ya que supone una complejidad mayor². En otras palabras, si bien no puede negarse que el escrutinio implica labores de cómputo y conteo, lo cierto es que, para llevarlas a cabo, también es necesaria una valoración previa y con efectos jurídicos y políticos sobre cada uno de los votos.

Juntas receptoras de votos (JRV): son los órganos electorales inferiores -mesas electorales o casilla de votación, en la terminología comparada de América Latina- donde los electores emiten directamente el sufragio (Brenes, 2021, p. 91).

¹ En sintonía con ello, la OEA (2008, p. 18) definió el escrutinio de votos como “el proceso de conteo en las mesas electorales que incluye la calificación de la validez de los votos, el conteo de cada uno de los votos, y la protocolización de estos resultados mediante un acta cumpliendo ciertas formalidades”.

² Así, Franco (1997, p. 977) explicó que:

el proceso que se lleva a cabo en la etapa electoral del escrutinio no solamente incluye un simple recuento de votos emitidos -el que sin duda es el recuento más importante-, sino también el referido al número de electores que votó en cada casilla, al número de votos emitidos a favor de cada uno de los partidos o candidatos, al número de votos blancos y anulados, así como al número de boletas sobrantes de cada elección, etcétera.

Papeletas: refiere a la boleta de votación impresa, como medio físico, en el que el electorado plasma su voluntad, al ejercer el voto, en el marco de unas elecciones (Brenes, 2021, p. 108).

Material electoral: conjunto documental y de recursos materiales que posibilitan a la ciudadanía el ejercicio de su derecho al sufragio pasivo en condiciones de seguridad y transparencia; varían según los ordenamientos jurídicos, pero dentro de este es posible incluir las papeletas, los padrones registro, las actas de las JRV, entre otros.

Colegio electoral: lugar donde un conjunto de ciudadanos ejerce el voto; en cada colegio electoral puede funcionar una o varias JRV.

Electorado: “Conjunto de personas, en una circunscripción electoral determinada, que tienen el derecho a ejercer el sufragio. Se refiere a la persona electora considerada no como individuo, sino como parte de un colectivo” (Brenes, 2021, p. 79).

Padrón electoral: se trata del documento público en el que se consignan los datos personales de quienes pueden participar de un proceso electoral; “es decir, evidencia y registra la totalidad del electorado para una elección” (Brenes, 2021, p. 106).

Resultados electorales: “constituyen la información oficial presentada por las autoridades competentes, sobre la cantidad de votos obtenidos por los partidos políticos y sus candidatos en los comicios realizados para la designación de los funcionarios de elección popular” (Aquino, 2017, p. 977).

Urna electoral: recipiente empleado en los procesos electorales con votación manual a efectos de que los electores depositen las papeletas en que han expresado su voto (Valdés, 2017, p. 1138).

ETAPAS, AGENTES Y LABORES INTEGRANTES DEL ESCRUTINIO

Dentro de los más importantes caracteres del proceso escrutador se encuentran las etapas en las que se desarrolla, las tareas que se llevan a cabo en cada una de ellas y, en general, los agentes que intervienen en su realización.

Entre las cuestiones más llamativas acerca del escrutinio de votos se encuentra que, al considerarse la actividad escrutadora como una concatenación de labores agrupadas en fases, aquel solo puede ser entendido, realmente, si se le considera un proceso. Dada esa naturaleza, es entendible que el escrutinio de los votos esté integrado por etapas entre las que, de forma recurrente, se destacan tres:

- A) Escrutinio preliminar: desarrollado por las mesas electorales, como organismos electorales encargados de recibir directamente los sufragios de los votantes. En Costa Rica, como se verá más adelante, las JRV desarrollan las tareas de esta etapa y, por disposición legal, la suya es una labor de escrutinio definitivo que solo excepcionalmente podrá ser revisada por el órgano electoral supremo.

En el trámite de esta fase, los integrantes de las mesas electorales realizan tareas como: a) la apertura de la urna o ánfora en la que se han depositado los sufragios; b) la conciliación de los votos, entendida como la comparación entre el número de sufragios encontrados en la urna con el número de votos emitidos, esto en virtud del padrón electoral (Franco, 1997, p. 980); c) la valoración que permite la clasificación de los sufragios recibidos en las indicadas categorías de votos válidos, nulos o en blanco; d) el cómputo de los votos; e) el llenado de las actas correspondientes de escrutinio; y f) la transmisión de los resultados del escrutinio a los agentes electorales que corresponda (Matarrita, 2012b, p. 63).

- B) Escrutinio intermedio: llevado a cabo por organismos electorales intermedios cuya tarea primordial es totalizar los resultados de la jornada electoral correspondientes a un conjunto de juntas o mesas electorales de ciertas áreas geográficas, esto con el fin de facilitar el trabajo por realizar en el escrutinio definitivo (Franco, 1997, p. 986).

Cabe destacar que la etapa de escrutinio intermedio no se configura en el proceso electoral costarricense.

- C) Escrutinio definitivo: lo realiza el órgano electoral supremo y tiene por propósito consolidar, en una sumatoria general, los resultados de la jornada de votación. En ese marco, también se pueden incluir labores de valoración jurídica de sufragios o resultados impugnados. Al ser “definitivo”, se le otorga un carácter de inamovilidad que permite, justamente, que sobre su base sean declaradas todas las personas designadas, por la vía popular, para los puestos de elección en contienda.

Tabla 1

Etapas del escrutinio de votos

| Escrutinio | Órgano a cargo | Tareas | Fase precedente |
|------------|------------------------------------|--|-----------------------|
| Preliminar | Mesas o juntas electorales | a) Apertura de urna b) Conciliación de votos c) Valoración y clasificación de sufragios d) Cómputo de votos e) Llenado actas de escrutinio f) Transmisión de resultados | Jornada de votación |
| Intermedio | Organismos electorales intermedios | Consolidación, con criterios geográficos, de los resultados electorales | Escrutinio preliminar |
| Definitivo | Organismos electorales supremos | Definición, vía sumatoria y eventualmente valoración jurídica, de los resultados de la jornada de votación | Escrutinio intermedio |

Nota: Elaborada con base en Franco (1997) y Matarrita (2012a).

De la tabla 1 se desprenden dos premisas: de un lado, que según la etapa del escrutinio, así intervendrán distintos actores y, en específico, organismos electorales de diferente jerarquía. De otro, que las etapas de escrutinio de votos también se diferencian por las actividades y tareas que deben ser llevadas a cabo por los sujetos intervinientes.

En lo que respecta a los actores que se ven inmersos en las tareas de escrutinio, conviene señalar que, al tratarse de una función pública, como se dijo, solo puede intervenir en su trámite, de forma legítima, si media un encargo explícito a partir de una potestad delegada por una norma jurídica. En ese sentido, no extraña que, en el contexto latinoamericano, las labores escrutadoras recaigan en órganos electorales de distinta jerarquía, los cuales desarrollan su actividad a partir de las guías marcadas por la ley electoral del respectivo ordenamiento jurídico. Nótese, eso sí, que las tareas de escrutinio definitivo son llevadas a cabo por los órganos electorales supremos, entes distintivos de América Latina como una apuesta por la reivindicación democrática.

Finalmente, en cuanto a las labores del escrutinio de votos, queda en evidencia lo dicho antes en cuanto a que en ese proceso no solo se desarrollan tareas de sumatoria de sufragios, sino que, además, se ven involucrados dos tipos adicionales de faena: la valoración jurídica de los sufragios y el de control y registro de esos votos, el restante material electoral y los resultados obtenidos del escrutinio.

A propósito de las labores de valoración jurídica, estas constituyen decisiones de los miembros de los órganos electorales relativas a la calificación de cada uno de los votos como “válidos”, “nulos” o “en blanco”³. Esas decisiones puntuales respecto de cada sufragio constituyen la clasificación que sirve como base para el posterior cómputo

³ Franco (1997, p. 981) señala que, además de esas categorías, existen casos de ordenamientos jurídicos en los que también se suma la categoría “voto impugnado”, en la cual se incluyen todos aquellos sufragios que por una u otra razón son combatidos y, en ese tanto, “es una instancia electoral superior la que decide sobre su clasificación y valoración definitivas”.

o conteo; estas tareas se llevan a cabo típicamente en las juntas receptoras de votos.

En las labores de valoración jurídica de los organismos electorales también se incluyen las decisiones que resuelven las eventuales disputas suscitadas en contra de decisiones de órganos electorales inferiores sobre la presunta nulidad de los sufragios individualmente considerados, o bien, de los resultados obtenidos del escrutinio. Si bien la decisión acerca de un reclamo puntual contra un voto también puede realizarse en las juntas o mesas electorales, lo cierto es que las decisiones relativas a recursos contra actos de los órganos electorales inferiores es una labor que forma parte de la calificación de elecciones como facultad de los órganos electorales supremos (Jaramillo, 1997, pp. 392 y 394).

En lo que refiere a control y fiscalización, es preciso reconocer que si bien este tipo de tareas se encuentran presentes en todas las etapas del proceso electoral (Franco, 1997, p. 979), en el escrutinio de los votos asumen una importancia capital, visto que, por su medio, se resguardan la pureza de los comicios y la verdadera expresión de la voluntad popular.

Dicho eso, distintas labores de control y fiscalización se llevan a cabo en el trámite de las fases del escrutinio de votos: la conciliación de los votos, el llenado de las actas y la transmisión de los resultados son ejemplos de acciones que permiten ejercer un control -institucional pero también ciudadano- no solamente sobre el material electoral, sino, de igual forma, en cuanto a las tareas de escrutinio integralmente consideradas.

EL ESCRUTINIO DE VOTOS EN EL ORDENAMIENTO JURÍDICO

Expuestos los principales puntos de carácter teórico en relación con el escrutinio de votos, los siguientes apartados se enfocarán en presentar esa etapa del proceso electoral

desde una perspectiva más práctica, siempre enfocada en el sistema electoral costarricense.

1. La regulación del escrutinio en el Código Electoral

El Código Electoral (Ley n.º 8765), en delante CE, únicamente prevé dos cláusulas específicas para regular lo atinente al escrutinio de los votos. Así, los artículos 197 y 198 de la citada ley establecen:

Artículo 197. Obligación de iniciar el escrutinio a la mayor brevedad. El escrutinio consiste en el examen y la calificación de la documentación electoral a cargo del TSE, hecho con base en el definitivo conteo y la asignación de votos realizados por las juntas electorales.

Artículo 198. Término dentro del cual debe concluirse el escrutinio. En todo caso, el escrutinio deberá estar concluido dentro de los treinta días siguientes a la fecha de la votación, con respecto de la Presidencia y las Vicepresidencias de la República, y dentro de los sesenta días siguientes a la fecha de la votación en los otros cargos de elección popular.

Si el escrutinio no pudiera hacerse en una sola sesión de trabajo, se interrumpirá para continuarlo en las sesiones inmediatas siguientes, lo cual se hará constar en el acta respectiva. Sin embargo, iniciado el examen de la documentación de una valija electoral, no se interrumpirá el trabajo hasta que el contenido de la valija se haya escrutado totalmente. El Tribunal dará preferencia al escrutinio de la elección presidencial en el cual debe trabajarse extraordinariamente, dedicándole el mayor número posible de horas de trabajo. En estos escrutinios y a fin de que las sesiones de trabajo se prolonguen el mayor tiempo posible, pueden actuar los suplentes de los miembros propietarios del Tribunal durante las horas y los días en que estos no puedan concurrir, por cualquier motivo.

De lo regulado por esas disposiciones, se destacan premisas relevantes en cuanto al escrutinio de los votos:

- a) su carácter prioritario, en el sentido de que habrá de iniciarse -y por ende concluirse- a la mayor brevedad posible. En este punto, inclusive, el escrutinio de las elecciones presidenciales tendrá prioridad respecto del de los restantes cargos de elección popular;
- b) su afirmación conceptual como una labor donde se involucran tanto el examen de la calificación de la documentación electoral, actividades que posibilitan la consolidación de los resultados de la jornada de votación;
- c) el carácter definitivo del escrutinio llevado a cabo por las JRV;
- d) el encargo al TSE para su realización;
- e) la necesidad de que se practique dentro de los parámetros temporales fijados, sea, dentro de los treinta días siguientes a la elección de la presidencia y vicepresidencias de la República y dentro de los sesenta días siguientes en los demás casos de procesos electorales (elecciones legislativas y municipales)⁴; y
- f) la imposición de guías operativas en lo referente al desarrollo de las sesiones de escrutinio en el TSE, la atención de las valijas con el material electoral y la habilitación expresa a los magistrados electorales suplentes para que intervengan en las sesiones de escrutinio y, de ese modo, coadyuven en su pronta conclusión.

Estructurado así, el escrutinio de votos, según el CE de 2009, supuso algunas líneas de continuidad y otra de transformación respecto del esquema del anterior Código Electoral, vigente desde 1952 hasta 2009.

⁴ De acuerdo con el artículo 25 de la Ley de Regulación del Referéndum (Ley n.º 8492), el escrutinio de los votos en los procesos de referéndum deberá ser realizado por el TSE dentro de los quince días naturales siguientes a la jornada de votación.

A propósito de las líneas de continuidad entre ambos cuerpos normativos, se destaca la afirmación conceptual del escrutinio de los votos como un examen y calificación practicados sobre la documentación electoral (arts. 197 del CE y 130 del derogado), que debe realizarse con celeridad (arts. 197 del CE y 130 del derogado) y que tendrá carácter preferente en la elección de la presidencia y vicepresidencias de la República (arts. 198 del CE y 131 del derogado).

Además, entre ambas normativas se tendió un puente respecto de las guías operativas que habrían de regir en cuanto a las sesiones de escrutinio, el tratamiento de las valijas electorales y la participación de los magistrados suplentes del TSE (arts. 198 del CE y 131 del derogado) y los plazos dentro de los que la actividad escrutadora debe cumplirse (arts. 198 del CE y 131 del derogado)⁵.

Por el contrario, la principal línea de transformación entre ambos códigos se concretó en el fortalecimiento de la naturaleza jurídica del escrutinio efectuado por las JRV, esto en razón de que la legislación vigente califica esta labor como “definitiva” (art. 197) mientras que la derogada le otorgaba, tan solo, un carácter provisional (art. 130)⁶.

⁵ En ambos casos, el escrutinio de los votos debería culminar dentro de los treinta días siguientes a la elección de presidente y vicepresidentes, así como dentro de los sesenta días siguientes a la elección de los cargos municipales. La única diferencia en materia de plazos fue marcada en lo atinente al escrutinio de las elecciones de los diputados a la Asamblea Legislativa, esto en vista de que la legislación derogada fijaba en cincuenta días el plazo para concluirlo, mientras que la legislación vigente establece sesenta días a esos mismos efectos.

⁶ En cuanto al escrutinio de los votos según el modelo previsto por el Código Electoral de 1952, específicamente en lo relativo al carácter provisional de las labores escrutadoras de las JRV, el TSE, en su resolución n.º 753-E-2006, expresó que el escrutinio de los votos se trata de “una actividad contralora que le es propia al Tribunal y que se articula con el conteo previo realizado por las respectivas Juntas Receptoras de Votos y, como tal, aprueba o corrige los resultados emanados de dichas Juntas (...)”.

2. La jurisprudencia electoral en cuanto al escrutinio de votos

La ley electoral de Costa Rica ofrece un mapa de coordenadas para el escrutinio de los votos que, si bien es claro, omite una serie de detalles de esa etapa. A esto se suma la transformación de la calificación del escrutinio de las JRV como una actividad de carácter definitivo que implicó, para algunas personas, una contradicción en los términos de la propia ley electoral, pues si ese escrutinio es definitivo, ¿por qué el artículo 197 habilita al TSE a examinar y calificar la documentación electoral que ya fue examinada y calificada antes por las JRV?

Para atender esa interrogante, la jurisprudencia del TSE ofreció un panorama de acompañamiento y complemento. Así, a través de las sentencias n.º 5721-E8-2009 del 18 de diciembre de 2009⁷ y n.º 6599-E8-2010 del 1.º de noviembre de 2010 el órgano electoral interpretó que, de acuerdo con los artículos 197 y 198 del CE, el escrutinio definitivo de los sufragios se efectúa sobre la base del escrutinio de las JRV, de ahí que no sea necesario repetir esa labor. Para ampliar ese criterio, el órgano electoral recurrió a una amplia fundamentación⁸ que, al menos jurídicamente, permitió dar por zanjada la cuestión acerca del carácter definitivo del escrutinio de votos de las JRV.

Ahora bien, esa decisión de los jueces electorales también innovó al proponer una serie de causales que habilitan la realización de reescrutinios parciales por el TSE, entendidos, estos, como situaciones que facultan excepcionalmente nuevas tareas de conteo y valoración de los sufragios emitidos. En efecto, el TSE dispuso que procede un nuevo escrutinio de los votos a su cargo cuando:

⁷ Emitida como una opinión consultiva en respuesta de las consultas allegadas al TSE por tres entonces legisladores de la República, de apellidos Vázquez Badilla, Alfaro Salas y Madrigal Brenes.

⁸ Para rendir esa interpretación, el TSE recurrió a los métodos de interpretación gramatical, lógica, teleológica, sistemática y comparativa.

1. Sean interpuestas apelaciones o demandas de nulidad cuya decisión requiera, a su criterio, el desarrollo de un nuevo conteo de los sufragios emitidos en las JRV objetadas.
2. Los resultados informados de las JRV sean manifiestamente inconsistentes⁹.
3. Al momento del escrutinio no estén presentes al menos tres miembros de la JRV, salvo aquellos casos en los que estando presentes dos de ellos, se hagan acompañar de un auxiliar electoral¹⁰.
4. Se extravíe el padrón registro, no se haya utilizado o consten en él observaciones que hagan meritorio el escrutinio del TSE.
5. Los resultados del escrutinio de las JRV arrojen una diferencia de dos puntos porcentuales (2 %) o menos entre el primer y segundo lugar, o bien, entre el segundo y el tercero cuando el primer lugar no haya alcanzado el umbral del 40 % de votos previsto en el artículo 138 constitucional¹¹.

⁹ En palabras del Tribunal, la manifiesta inconsistencia ocurre cuando “la sumatoria de votos válidamente emitidos, nulos, en blanco y de papeletas sobrantes, sea mayor o menor al número de votos; la información consignada en el padrón registro y otra eventual constancia de resultados no sea coincidente; los valores expresados numéricamente en esos documentos, difieran de los registrados en palabras; se registren votos a favor de agrupaciones que no intervienen en la circunscripción de que se trate; y otros de similar gravedad a juicio del Tribunal” (resolución TSE n.º 5721-E8-2009).

¹⁰ Eventualmente esta causal de reescrutinio se ajustó, siguiendo la resolución n.º 6599-E8-2010, para precisar que los tres representantes partidarios que realizan el escrutinio en la JRV, o bien, los dos que se hacen acompañar del auxiliar electoral para llevar a cabo esas labores, no necesariamente deben ser integrantes de la JRV (así, por ejemplo, pueden ser fiscales partidarios). En ese sentido, ver artículo 38 inciso c) del Reglamento para las elecciones nacionales de 2022 (decreto n.º 6-2021).

¹¹ Estas circunstancias de hecho que habilitan un nuevo escrutinio de votos, por el TSE, son mencionadas por los reglamentos que regulan cada uno de los procesos electorales.

A partir de esa base, la segunda de las resoluciones citadas, la n.º 6599-E8-2010, confirmó las líneas maestras de la resolución n.º 5721-E8-2009 para que fueran aplicadas en las elecciones municipales. También, originada como una consulta ante el TSE, esa resolución insiste en que, a la luz de lo dispuesto en el CE, no resulta procedente que el órgano electoral, en principio, repita el escrutinio efectuado por las JRV. Ahora bien, al considerar los cinco supuestos de excepción que habilitan un nuevo escrutinio del TSE, sobre la base de lo actuado por las JRV, el tribunal concluyó que, para las elecciones municipales, también son aplicables las causales relativas a:

1. La interposición de apelaciones o demandas de nulidad.
2. La inconsistencia de los resultados comunicados por las JRV.
3. El extravío del padrón registro, su no utilización o cuando en él consten observaciones que hagan meritorio un nuevo escrutinio.

Adicionalmente, el TSE redefinió la causal relativa a la integración de las JRV al indicar que procede un nuevo escrutinio a su cargo cuando al momento de realizar las tareas escrutadoras en la mesa electoral no se encuentren al menos tres de sus miembros, salvo en aquellos casos en los que concurra un número menor o no estando presente ninguno, se halle presente el auxiliar electoral del TSE y, al menos, estén representadas dos fuerzas políticas (con fiscales o miembros de mesa).

Finalmente, el TSE en la resolución de cita descartó expresamente que le resulte viable llevar a cabo un nuevo escrutinio cuando existan resultados estrechos entre la primera y segunda nómina, o bien, entre la segunda y la tercera, si la primera no ha alcanzado el umbral electoral. Esta decisión se justificó en el hecho de que la indicada causal fue prevista, desde la resolución n.º 5721-E8-2009, únicamente para ser aplicada en el caso de los comicios nacionales.

3. La potestad reglamentaria del TSE

De acuerdo con el artículo 12 inciso a) del CE, es competencia del TSE dictar los reglamentos, acuerdos y resoluciones que sean necesarios a fin de organizar, dirigir y vigilar los actos relativos al sufragio.

En concreto, de esa habilitación no ha resultado un reglamento específico para regular el escrutinio de votos en cualesquiera de los procesos electivos; en cambio, se ha emitido un cuerpo reglamentario que ordena la intervención de los partidos políticos en la fiscalización de procesos electivos y consultivos: el Reglamento para la Fiscalización de los Procesos Electivos y Consultivos (decreto n.º 9-2017)¹². Como complemento a las reglas de la ley y la jurisprudencia, este instrumento normativo regula el derecho que asiste a las agrupaciones políticas contendientes en procesos electorales -pero también de las tendencias enfrentadas en el marco de un proceso consultivo- para fiscalizar las labores de escrutinio llevadas a cabo por el TSE.

Dicho reglamento desarrolla la facultad de los partidos para designar “fiscales de escrutinio”¹³, quienes no solo podrán presenciar las labores escrutadoras desarrolladas por los magistrados del TSE, sino que, además, podrán interponer reclamaciones (según los arts. 216 inciso a del CE y 26 del reglamento) y recibir copia de las actas y boletas del escrutinio definitivo (art. 29 del reglamento).

¹² Su versión original fue aprobada por el TSE en decreto n.º 29-2009 del 1.º de diciembre de 2009. De igual manera, importa precisar que este instrumento normativo fue dictado a propósito del advenimiento del CE, en el año 2009, y que por su medio se derogó un reglamento vigente con anterioridad: el Reglamento para la Fiscalización del Escrutinio, decreto n.º 13-2002 del 7 de noviembre de 2002.

¹³ De acuerdo con el artículo 7 del reglamento, será “fiscal de escrutinio aquella persona designada por un partido político que haya inscrito candidaturas, para participar como tal durante la celebración del escrutinio de votos por parte del Tribunal Supremo de Elecciones”.

Sobre la base de lo anterior, queda en evidencia que si bien la normativa legal que regula el escrutinio de los votos, de modo específico, es más bien exigua, lo cierto es que el TSE ha procurado complementar, en ejercicio de su rol de juez electoral y la acción de su potestad reglamentaria, las guías que rigen esas labores¹⁴.

EL ESCRUTINIO DE VOTOS COMO PROCESO

A partir de lo expresado en los anteriores apartados, el escrutinio de votos en Costa Rica cumple, como mínimo, el desarrollo de las siguientes tareas:

En el marco del escrutinio de la JRV:

- a. Cierre de la urna al momento de clausura de la JRV.
- b. Apertura de la urna y extracción del material electoral.
- c. Conciliación de los sufragios emitidos y su calificación como “válido” (para cualesquiera de las opciones en competencia), “en blanco” o “nulo”.
- d. Llenado de las actas de escrutinio a partir del conteo realizado y la calificación de los votos realizados.
- e. Transmisión de los resultados al TSE.
- f. Resguardo del material electoral (padrón, papeletas, etc.) dentro del saco correspondiente (según la ley, “valija electoral”, aunque popularmente conocido como “tula”), el que será debidamente cerrado con los dispositivos de seguridad determinados.
- g. Entrega del saco con el material electoral a las autoridades competentes, quienes, siguiendo el protocolo previsto, lo trasladarán al TSE para su custodia.

¹⁴ También recuérdese que en los reglamentos emitidos a propósito de cada proceso electoral se incluyen las causales para la realización de un nuevo escrutinio de votos, según fue apuntado en las notas al pie de la sección anterior.

En el marco del escrutinio del TSE:

- a. Recepción de los sacos electorales.
- b. Traslado de los sacos al salón de escrutinio para su examen.
- c. Distribución de los sacos en las mesas de escrutinio, las que, en todos los casos, estarán presididas por un magistrado del TSE, propietario o suplente.
- d. Extracción del material electoral y revisión de las actas y el padrón registro.
- e. Determinación acerca de si procede o no un nuevo escrutinio de votos; en caso afirmativo, se realiza en el momento.
- f. Generación de la boleta de escrutinio correspondiente a la JRV e inclusión de esos datos en el sistema de registro del TSE.
- g. Revisión final de control de calidad.
- h. Escaneo de boletas originales de escrutinio para su inclusión en la página web del TSE.
- i. Traslado de los resultados finales a la Secretaría del TSE con el propósito de que se realicen los cálculos para la distribución de escaños, cuando corresponda.
- j. Devolución del material electoral al saco correspondiente para su sellado y posterior almacenamiento.

LOS MECANISMOS DE CONTROL DEL ESCRUTINIO

El escrutinio de los votos constituye una de las etapas del proceso electoral que más atención atrae por ser la antesala a la declaratoria de los vencedores en las elecciones. Puntualmente, la práctica de las tareas escrutadoras por las JRV y el TSE, involucra una serie de fortalezas que redundan en la seguridad y confiabilidad de las elecciones costarricenses. Entre estas fortalezas se destacan:

- a. Una amplia y efectiva participación ciudadana a través de la fiscalización que ejercen los partidos políticos y las medidas de vigilancia implementadas por el TSE.

- b. Una regulación que, si bien no es exhaustiva, traza las líneas maestras acerca de la forma y los presupuestos bajos los cuales se realizan las tareas de escrutinio.
- c. Por la acción de sus distintos protocolos, se reducen, de hecho, los reclamos de las agrupaciones políticas en contienda.
- d. Su realización célere, lo que permite una pronta declaratoria de resultados.
- e. El ahorro de recursos económicos, materiales y humanos sin que, por ello, se comprometan los altos estándares de seguridad bajo los que se lleva a cabo la etapa escrutadora.

Junto a esas fortalezas, el escrutinio de votos se acompaña de una serie de mecanismos de seguridad y control que terminan por robustecerlo.

1. Mecanismos de control jurídico

Como actividad reglada y en el desarrollo de una función pública, es jurídicamente esperable que contra el escrutinio de los votos -y su producto, los resultados electorales- la ley habilite la interposición de recursos¹⁵ por cuyo medio se pueda combatir lo decidido por las JRV, o bien, por el propio TSE.

Para mencionar las principales, en primer lugar, el art. 246 del CE permite la interposición de **demandas de nulidad**¹⁶ en contra de:

¹⁵ Estos pertenecen a la clase denominada “medios de impugnación”, entendidos como:

... aquellos instrumentos jurídicos (juicios, recursos, reclamaciones, inconformidades, etcétera) previstos constitucional o legalmente para corregir, modificar, revocar o anular los actos o resoluciones electorales administrativos o jurisdiccionales cuando estos adolecen de deficiencias, errores, inconstitucionalidad, inconventionalidad o ilegalidad (Orozco y Silva, 2017, p. 707).

¹⁶ Se remite a los artículos 246 a 252 del CE para conocer, entre otros temas, el plazo de interposición de la demanda de nulidad, la legitimación que se requiere, la oportunidad para interponerla y la carga de la prueba que opera en su discusión, así como la comprobación de los requisitos por parte del TSE y el momento que fija la ley para la emisión de las sentencias que resuelven este tipo de recursos.

a) El acto, el acuerdo o la resolución de una junta ilegalmente integrada, ilegalmente reunida o que funcione en lugar u hora diferente de los fijados conforme a esta Ley; b) el padrón registro, el acta, el documento, la inscripción, el escrutinio o el cómputo que de modo evidente resulte no ser expresión fiel de la verdad; y c) la votación y la elección recaídas en una persona que no reúne las condiciones legales necesarias para servir un cargo y las que se hagan contra los mandatos de la Constitución y el CE.

De esta manera, la demanda de nulidad sirve para discutir asuntos puntuales de la jornada de votación, o bien, según se denota del inciso b), el escrutinio de los votos que no sea expresión fiel de la verdad, entendida esta última, en este contexto, como la correspondencia de los resultados de esa actividad con la expresión de la voluntad popular.

Además de la demanda de nulidad, el CE prevé que el **recurso de apelación electoral** (arts. 240 a 245) permita la discusión de las decisiones emanadas por las JRV -fundamentalmente- al llevar a cabo el escrutinio de los votos. Si bien este instituto del contencioso electoral no constituye la vía más directa para combatir el escrutinio de los votos y sus resultados (pues esta es la demanda de nulidad), lo cierto es que, al servir como objeción de los actos dictados por las juntas electorales o cualquier otro agente que desempeñe funciones electorales, esta vía recursiva también ha sido utilizada para cuestionar decisiones de las JRV u otros actores (los auxiliares electorales, por ejemplo) en el marco de las tareas de escrutinio.

2. Mecanismos tecnológicos de control

Aunado a los mecanismos de control propiamente jurídicos, en tiempos recientes el escrutinio de los votos se ha visto reforzado con la inclusión de recursos tecnológicos por cuyo medio se busca garantizar la seguridad y transparencia de los resultados electorales.

Así, por ejemplo, recientemente el TSE ha dotado a todos los sacos que contienen el material electoral de dispositivos GPS que permiten seguir su trayectoria en tiempo real. Con esta medida se busca mitigar el riesgo de pérdida de material electoral ya escrutado en los recintos electorales y que debe ser trasladado al TSE para su revisión, eventual reescrutinio y posterior custodia.

Además de lo anterior, la potenciación del internet ha favorecido las tareas que se llevan a cabo para transmitir los resultados del escrutinio realizado por las JRV; esto ha redundado no solo en una transmisión de resultados confiable, sino que ha permitido que estas tareas se lleven a cabo de forma ágil.

Finalmente, en el marco de las tareas de revisión del material electoral y de eventual reescrutinio de los votos en el TSE, se ha implementado, desde hace algunos procesos electorales, la transmisión en vivo de las sesiones a cargo de los magistrados. Con ello, la auditoría ciudadana permanente se hace posible, lo que refuerza la confianza en los procesos y resultados producidos en esta etapa de escrutinio.

CONSIDERACIONES FINALES

En la realización de los escrutinios de los votos se juega buena parte de la salud de una democracia: una actividad escrutadora debidamente reglamentada, ampliamente fiscalizada y óptimamente controlada constituye una garantía de legitimidad para las contiendas electivas y las personas que de estas resultan designadas para ejercer los cargos de elección popular.

De esa base a la que aspiran todos los sistemas electorales del mundo, el escrutinio de votos en Costa Rica no se aleja demasiado, pues su diseño y estructuración ha permitido consolidar una etapa del proceso electoral ágil, confiable y, sobre todo, públicamente fiscalizada.

REFERENCIAS

- Aquino, J. A. (2017). Resultados electorales. *Diccionario electoral*. Instituto Interamericano de Derechos Humanos.
- Brenes Villalobos, L. D. (2021). *Sistema electoral costarricense. Diccionario de conceptos claves*. Editorial IFED.
- Código Electoral [CE]. Ley n.º 8765 de 2009. 02 de septiembre de 2009 (Costa Rica).
- Franco Cuervo, B. (2007). Escrutinio: mecanismo y control. En N. Dieter, D. Zovatto, J. Orozco y J. Thompson (comps.), *Tratado de derecho electoral comparado de América Latina* (pp. 975-1016). Editorial Fondo de Cultura Económica.
- Jaramillo, J. A. (2007). Los órganos electorales supremos. En Dieter, D. Zovatto, J. Orozco y J. Thompson (comps.), *Tratado de derecho electoral comparado de América Latina* (pp. 371-423). Editorial Fondo de Cultura Económica.
- Ley n.º 8492 de 2006. Ley de Regulación del Referéndum. 04 de abril de 2006. La Gaceta n.º 67.
- Matarrita Arroyo, M. (2012a). *Impertinencia del recuento general de votos como garantía de seguridad y transparencia en los procesos electorales* [Tesis de licenciatura, Universidad de Costa Rica]. <https://ijj.ucr.ac.cr/wp-content/uploads/bsk-pdf-manager/2017/10/Impertinencia-del-recuento-general-de-votos-como-garantia-de-seguridad-y-transparencia-de-los-procesos-electorales.pdf>
- Matarrita Arroyo, M. (julio-diciembre, 2012b). Escrutinio y recuento de votos en el ordenamiento jurídico costarricense electoral y revocación de mandato de alcaldes e intendentes en Costa Rica. *Revista de Derecho Electoral*, 15, 55-83.

- Orozco Henríquez, J. J. y Silva Adaya, J. C. (2017). Medios de impugnación. *Diccionario electoral*. Instituto Interamericano de Derechos Humanos.
- Secretaría General de la Organización de Estados Americanos. (2008). *Manual para las misiones de observación electoral de la Organización de los Estados Americanos*. Organización de Estados Americanos.
- Tribunal Supremo de Elecciones. Resolución n.º 753-E-2006 del diecisiete de febrero de 2006.
- Tribunal Supremo de Elecciones. Resolución n.º 5721-E8-2009 del dieciocho de diciembre de dos mil nueve.
- Tribunal Supremo de Elecciones. Resolución n.º 6599-E8-2010 del primero de noviembre de dos mil diez.
- Valdés Escoffery, E. (2017). Urna electoral. *Diccionario Electoral*. Instituto Interamericano de Derechos Humanos.

La serie *Para Entender*, publicada por el Instituto de Formación y Estudios en Democracia (IFED) del Tribunal Supremo de Elecciones (TSE), constituye un esfuerzo editorial dirigido a producir materiales de rigor académico, pero con lenguaje y formatos sencillos, accesibles para toda persona interesada en temas de democracia electoral.



San José, Costa Rica. Costado oeste del Parque Nacional, Calle 15, Avenidas 1 y 3.
Apartado 2163-1000 • Tel. (506) 2287-5436 / 5437 • Fax. (506) 2287-5612

Correo: ifed@tse.go.cr

www.tse.go.cr

ISBN: 978-9930-521-69-4



9 789930 521694