



26 de setiembre de 2022  
TSE-2086-2022

Señor  
Edel Reales Noboa  
Director *a. i.*  
Departamento Secretaría del Despacho del Directorio  
Asamblea Legislativa

ASUNTO: Consulta legislativa del proyecto de ley  
"Reducción del plazo entre la primera y segunda  
ronda electoral. reforma del artículo 138 de la  
Constitución Política", expediente número 21.067.

Estimado señor:

Para que sea de su conocimiento y de la Asamblea Legislativa, me permito comunicarle el acuerdo adoptado en el artículo primero de la **sesión extraordinaria n.º 92-2022**, celebrada el 26 de setiembre de 2022, por el Tribunal Supremo de Elecciones, integrado por quien suscribe -en ejercicio de la Presidencia del órgano electoral-, la señora Magistrada Zetty María Bou Valverde y el señor Magistrado Fernando del Castillo Riggioni, que dice:

*«Del señor Edel Reales Noboa, Director a. i. del Departamento Secretaría del Despacho del Directorio de la Asamblea Legislativa, se conoce nuevamente oficio n.º AL-DSDI-OFI-0087-2022 del 14 de setiembre de 2022, recibido el mismo día en la Secretaría General de este Tribunal, mediante el cual literalmente manifiesta:*

*"De conformidad con las disposiciones del Reglamento de la Asamblea Legislativa, se consulta el texto actualizado sobre el **EXPEDIENTE LEGISLATIVO N° 21.067 REDUCCIÓN DEL PLAZO ENTRE LA PRIMERA Y SEGUNDA RONDA ELECTORAL. REFORMA DEL ARTÍCULO 138 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA**, que se adjunta.*

*De conformidad con el artículo 157 del Reglamento de la Asamblea Legislativa, el plazo estipulado para referirse al proyecto es de ocho días hábiles contados a partir de la fecha de recibo del presente oficio; de no recibirse respuesta de la persona o el ente consultado, se asumirá que no existe objeción por el asunto [...]"*

***Se dispone:** Contestar la consulta formulada, en los siguientes términos:*

***I.- Consideraciones preliminares.** El ordinal 97 de la Carta Fundamental dispone en forma preceptiva que, tratándose de la "discusión y aprobación de proyectos de ley relativos a la materia electoral", la*



26 de setiembre de 2022  
TSE-2086-2022  
Edel Reales Noboa  
Página: 2

*Asamblea Legislativa deberá consultar al Tribunal Supremo de Elecciones (TSE) su criterio en torno a la iniciativa formulada y que, para apartarse de esa opinión, “se necesitará el voto de las dos terceras partes del total de sus miembros”. Sin embargo, en los seis meses previos y cuatro posteriores a una elección popular, solo se podrán convertir en ley aquellas iniciativas en las que este Tribunal estuviere de acuerdo.*

*Sobre esa línea y en lo que respecta a reformas parciales a la Constitución Política, la Sala Constitucional, en la sentencia n.º 6548-2018 de las 12:04 horas del 24 de abril de 2018, fue enfática en señalar que el referido numeral 97 era plenamente aplicable, por lo que el Parlamento, actuando como Poder Reformador, debía -también en estos casos- hacer la consulta preceptiva a esta Autoridad Electoral.*

*Como parte del desarrollo normativo de la disposición constitucional de repetida cita, el inciso n) del artículo 12 del Código Electoral establece, como función propia de esta Magistratura, evacuar las consultas que la Asamblea Legislativa realice al amparo de esa norma de orden constitucional.*

*A partir de la integración del ordenamiento jurídico conforme al Derecho de la Constitución y, concretamente, en punto a la interpretación de lo que debe considerarse “materia electoral”, este Órgano Constitucional ha entendido que los “actos relativos al sufragio” no solo 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 los procesos electorales, electivos o consultivos, cuya organización, dirección y vigilancia ha sido confiada a este Pleno, a partir de la armonización de los artículos 9, 99 y 102 de la Norma Suprema.*

**II.- Objeto del proyecto.** *La Asamblea Legislativa somete a consideración de este Tribunal un texto sustituto de la versión original del proyecto de reforma constitucional n.º 21.067, cuyo objeto es modificar el artículo 138 de la Constitución Política en aras de reducir el plazo entre la primera votación y la segunda ronda.*

*En su versión actual, la iniciativa establece que esa segunda votación se celebraría, en situaciones ordinarias, el primer domingo de marzo o, ante escenarios especiales y previa resolución fundada de esta Autoridad Electoral que justifique el cambio de fecha, el tercer domingo de ese mes (marzo).*



26 de setiembre de 2022  
TSE-2086-2022  
Edel Reales Noboa  
Página: 3

**III.- Cuestiones previas de relevancia.** *Como parte de la tramitación del texto base de este proyecto, el entonces Magistrado Sobrado González, Presidente del TSE, y el señor Héctor Fernández Masís, Director General del Registro Electoral y Financiamiento de Partidos Políticos, comparecieron ante la comisión especial e indicaron que estaban de acuerdo con la propuesta, en tanto esta -en su formulación original- establecía que la segunda ronda se llevaría a cabo un mes después de que el TSE emitiera la resolución en la que se indicara que ninguno de los partidos participantes había alcanzado -en la primera votación- el 40% de los votos válidamente emitidos, como umbral constitucional mínimo para tener por electa alguna de las fórmulas que contienden por la Presidencia de la República (ver acta de la comisión, sesión ordinaria n.º 2 del 24 de setiembre de 2019).*

*De hecho, este Pleno, en la sesión extraordinaria n.º 90-2019 del 23 de setiembre de 2019 y en respuesta a la consulta obligatoria prevista dentro del trámite legislativo, dispuso no objetar la versión inicial del proyecto n.º 21.067.*

*Importa recordar, además, que de esa redacción originaria proviene el proyecto de reforma constitucional n.º 19.116 que, en su momento, recibió dictamen afirmativo unánime y que, pese a ello, fue archivado. También en ese expediente, los citados funcionarios manifestaron su conformidad con que se modificara el texto político fundamental con el fin de que se estableciera un lapso menor entre la primera y la segunda ronda; eso sí, siempre en la lógica de que el plazo sería de un mes luego de que este Órgano Electoral emitiera la resolución en la que se convocaba a la ciudadanía a la segunda ronda del evento comicial.*

*En ese proyecto (el n.º 19.116) no se confirió audiencia formal a este Tribunal como colegiado, pues, como se indicó, solo comparecieron el otrora Presidente Sobrado y el Director General del Registro Electoral, por lo que la Sala Constitucional, en la opinión vertida en la respectiva consulta preceptiva, consideró que había un vicio de procedimiento que debía enmendarse, aunque este Pleno, en la sesión n.º 40-2018 del 10 de abril de 2018 y ante una prevención de los jueces constitucionales (emitida como diligencia previa a evacuar la mencionada consulta), precisó que respaldaba las manifestaciones de los referidos funcionarios.*



26 de setiembre de 2022  
TSE-2086-2022  
Edel Reales Noboa  
Página: 4

*Según la resolución de la Sala Constitucional n.º 2018-006548, no basta con que uno de los miembros de este órgano haya mostrado su conformidad -en una audiencia- con la lege ferenda, para que se entienda que no se objeta: las comparecencias orales a los órganos legislativos no sustituyen la consulta formal que debe hacer la Asamblea Legislativa a este Pleno.*

*Esta fue la razón que llevó a que se decidiera abandonar la tramitación el proyecto n.º 19.116 y a volver a presentar la iniciativa, pero bajo este expediente n.º 21.067, cuya redacción inicial, como se expuso, ya fue objeto de análisis por parte de esta Magistratura. Sin embargo, el cambio introducido en el texto -vía moción de fondo- merece una evaluación pormenorizada ya que, como se expondrá en el siguiente apartado, la versión actual, de aprobarse, provocaría una afectación de garantías esenciales de la pureza del sufragio.*

*En suma, este Tribunal, al menos desde hace un lustro, se ha mostrado en favor de acortar los plazos entre la primera y la segunda ronda, con el fin de que “el presidente electo tenga más tiempo para conformar su equipo de gobierno” y que se propicie “una disminución de los gastos de campaña”; no obstante, esa reducción de plazos no puede disminuir “las garantías que ofrece nuestro sistema de escrutinio, ni la vigencia de los medios de impugnación que el ordenamiento ofrece a los actores políticos, como tampoco [puede afectar] la eficaz organización de una segunda ronda electoral.” (artículo único de la sesión extraordinaria n.º 90-2019, celebrada por este Órgano Constitucional el 23 de setiembre de 2019).*

**IV.- Sobre el fondo del proyecto de reforma constitucional objeto de consulta.** *En su versión actual, la iniciativa pretende que la segunda votación de un proceso electoral nacional se lleve a cabo, de ser necesaria, el primer domingo de marzo; en situaciones excepcionales, esa fecha podría variarse, por intermedio de una resolución fundada de este Tribunal, para que los comicios entre las dos fórmulas presidenciales más votadas en primera ronda se celebren el tercer domingo de marzo.*

*Este Tribunal, insistentemente, ha hecho ver que resulta materialmente imposible organizar una segunda ronda en un mes calendario después de que se lleve a cabo la primera votación. Esta posición no lo es solamente por razones logísticas sino, fundamentalmente, porque se desmejorarían los estándares democráticos y de pureza del*



26 de setiembre de 2022  
TSE-2086-2022  
Edel Reales Noboa  
Página: 5

*sufragio que colocan al país en los primeros lugares de transparencia electoral y de confiabilidad de resultados. El pretender adelantar cuatro semanas la elección de quien, en una segunda votación, resultará electo en la Presidencia de la República puede provocar una desmejora sustancial de los sistemas político y electoral.*

*El representante de este Tribunal, en sus comparecencias ante las comisiones especiales de los expedientes números 19.116 y 21.067, reiteró que una reforma que previera el ballottage para el primer domingo de marzo era un despropósito por sus efectos nocivos sobre la organización electoral y sobre la posibilidad de dotar al proceso de los blindajes que fueron diseñados por el constituyente originario para evitar el falseamiento de la voluntad popular.*

*En la audiencia del 24 de setiembre de 2019 (cuya acta consta en el expediente de esta iniciativa), el expresidente Sobrado González subrayó que “cuando se estaba formulando esta iniciativa [referido justamente al texto base de este proyecto], hace dos o tres años, se advirtió de que no era posible reducirlo a un mes; y que por lo menos tendríamos que considerar ese mes a partir de la declaratoria oficial de resultados; justamente para prever resultados ajustados, entre otros. (...) Para efectos de todos los actores logísticos, de la organización de las elecciones, siempre tenemos prevista una fase eventual del proceso, decidir si se achica o no sé chica (sic), es una valoración política, de discrecionalidad parlamentaria, eso sí; el achicamiento tiene un límite, para no generar un colapso en el proceso electoral, y ese mínimo perdón ese máximo de achicamiento, está en los términos señalados en el proyecto que se estudia [o sea, que el mes se cuente desde la resolución que convoca a segunda ronda].”.*

*No puede perderse de vista que, en el proceso electoral, hay garantías permanentes, otras que son previas a los comicios, unas más que tienen lugar el día de las votaciones y, finalmente, otras relacionadas con la etapa posterior a que los ciudadanos concurren a las urnas. La articulación entre todas ellas y su cumplimiento permite asegurar resultados diáfanos y que la fórmula ganadora es la que, indubitablemente, eligió -en consciencia y libertad- la ciudadanía.*

**A) Imposibilidad de que las juntas cantonales intervengan en la segunda votación.** La existencia de Organismos Electorales





26 de setiembre de 2022

TSE-2086-2022

Edel Reales Noboa

Página: 6

*constitucionales con competencias definidas y un ejercicio de funciones neutral (independientemente de si su integración es partidaria o no) es una de las garantías permanentes del sufragio. El sistema costarricense cuenta con, al menos, cinco organismos protagónicos en la organización del proceso electoral: el TSE, el Registro Civil, el Registro Electoral, las juntas cantonales y las juntas receptoras de votos (estas dos últimas aglutinadas en la denominación “juntas electorales”, según el lenguaje constitucional).*

*La Autoridad Electoral de Costa Rica tiene un diseño único en la región en tanto confluyen en ella todas las funciones típicas del Estado (administrativa, cuasilegislativa y jurisdiccional), a las cuales se le suma una que es exclusiva y excluyente: la electoral. Este Pleno tiene facultades de Administración Pública en tanto nombra sus funcionarios, emite reglamentos internos de funcionamiento, entre otros; además, es el intérprete de las normas constitucionales y legales vinculadas al sufragio (numerales 121.1 y 102.3 de la Constitución Política) y ejerce como órgano jurisdiccional especializado (artículos constitucionales 99, 100, 101 y 102 y título V del Código Electoral). Por su integración, es un órgano permanente, independiente, especializado e imparcial encargado de organizar, vigilar y dirigir los actos relativos al sufragio (ordinal 9 de la Norma Fundamental).*

*Por su parte, el Registro Civil, como organismo adscrito al TSE, es el responsable de la conformación del padrón electoral que, valga decir, se actualiza diariamente y está en constante auditoría (artículos 93, 95.2 y 104 de la norma fundamental). Esas características de la lista de electores son, a su vez, otra de las garantías permanentes de transparencia.*

*El Registro Electoral, creado en el Código Electoral de 2009 (ley n.º 8765), integra el registro de partidos políticos y el departamento de financiamiento de las agrupaciones políticas; además, gestiona los procesos administrativo-electorales necesarios para organizar los comicios a través de programas específicos como los de acreditación de fiscales, inscripción de candidaturas, impresión de papeletas, empaque de material, distribución y recolección de los enseres, asesores electorales, equiparación de condiciones para el ejercicio del voto, entre otros.*

*Ahora bien, las Juntas Electorales, como los anteriormente citados tres organismos, desempeñan sus funciones -como se indicó- de manera neutral, pero se encuentran, a diferencia de aquellos, integradas partidariamente. Cada agrupación en contienda tiene derecho a inscribir*



26 de setiembre de 2022  
TSE-2086-2022  
Edel Reales Noboa  
Página: 7

*miembros ante las juntas cantonales y receptoras de votos, en aras de que sus correligionarios velen por el correcto discurrir de las diversas etapas del proceso y principalmente del adecuado ejercicio del voto el día de la elección.*

*Si se pretendiera hacer la segunda ronda un mes exacto después de la primera votación se tendría que sacrificar parte importante de la intervención de las juntas cantonales en esa fase eventual del proceso, aspecto con el que este Tribunal está totalmente en desacuerdo. La ley electoral señala que el material debe estar en poder de las juntas cantonales -a más tardar- quince días antes del domingo en el que se celebren los comicios, para que luego de la revisión a su cargo, los sacos con la documentación electoral sean entregados a las juntas receptoras de votos con al menos ocho días naturales de antelación a las votaciones (artículo 158 del Código Electoral).*

*Al celebrarse la primera ronda, el primer domingo de febrero, e iniciarse la fase de escrutinio el martes inmediato siguiente a ese día, resulta materialmente imposible que las referidas juntas cantonales reciban el material y organicen las sesiones públicas de revisión de la documentación electoral por parte de las juntas receptoras de votos.*

*El escrutinio definitivo toma, en escenarios donde el resultado no es estrecho, en promedio cinco días, por lo que este terminaría en la segunda semana de febrero, momento para el cual, como se vio con el cambio propuesto, ya el nuevo material debería de estarse entregando en las juntas cantonales; sin embargo, ello se torna imposible habida cuenta de que la impresión de las papeletas de segunda ronda, de acuerdo con la experiencia de este año 2022, demora aproximadamente entre 8 y 9 días y el empaque del material 2 días adicionales (este año la impresión de paletas para la segunda votación inició el 23 de febrero y culminó el 3 de marzo). En total, se requeriría de, al menos, 10 días para poder iniciar la distribución del material, plazo que se cuenta, si no se presentan demandas de nulidad, a partir del cuarto día posterior a aquel en el que el TSE realiza la última sesión de escrutinio. Antes de ese momento, sería un inadecuado adelanto de criterio (que podría percibirse como un acto de parcialidad) el que la Magistratura Electoral ordenara imprimir las papeletas con las dos fuerzas políticas que, según el conteo de las juntas receptoras, tienen más votos, en tanto ese resultado que se divulga la noche de los comicios, como*

*ha insistido este Pleno en varios momentos, es preliminar. Esas particularidades del cronograma electoral costarricense hacen que los tiempos que presupone el proyecto sean imposibles de cumplir si no se sacrifica la intervención de actores fundamentales como las repetidamente citadas juntas cantonales.*

*Para una mayor claridad tómese de ejemplo el calendario de febrero de 2026 en el escenario propuesto:*

Lunes	Martes	Miércoles	Jueves	Viernes	Sábado	Domingo
						1  <u>Primera ronda</u>
2  <u>Día en que se termina de recibir el material electoral de todo el país en el TSE</u>	3  <u>Inicia escrutinio</u>	4	5	6	7	8
9  <u>Finaliza escrutinio si no es necesario un recuento total de los votos</u>	10  <u>Día 1 para presentar demandas</u>	11  <u>Día 2 para presentar demandas</u>	12  <u>Día 3 para presentar demandas</u>	13  <u>Resolución que convoca a segunda ronda, si no se presentaran demandas de nulidad</u>	14  <u>Se iniciaría impresión de papeletas</u>	15



Lunes	Martes	Miércoles	Jueves	Viernes	Sábado	Domingo
16	17	18	19	20	21 <i>Se terminaría impresión de papeletas</i>	22
23 <i>Inicia empaquete</i>	24 <i>Finaliza empaquete</i>	25 <i>Hasta esta fecha se podría iniciar con la distribución a todo el país y juntas del extranjero</i>	26	27	28	1 <i>Segunda ronda según proyecto de reforma 21.067</i>

**Nota:** según la legislación actual, el material electoral debe entregarse 15 días antes de la elección a las juntas cantonales, lo cual sería imposible con la reforma propuesta, ya que, como se puede observar, la distribución podría iniciar apenas 4 días antes de que se celebre la segunda ronda, según la fecha propuesta por el proyecto en consulta (primer domingo de marzo).

Como puede apreciarse, no se sombrea los días domingo en tanto no es usual que se escrute ni que, cuando corresponde, se impriman papeletas esos días; empero, si se laborara en jornadas extraordinarias y se trabajara tales días, lo cierto es que ni aún de esa forma se lograría repartir el material a las juntas cantonales quince días antes de la segunda ronda. Tampoco existiría la posibilidad de realizar la sesión pública de revisión del material ante las juntas receptoras de votos, por lo que se pierde la oportunidad de verificar, días antes de la votación, que el material esté completo y que no falte ningún enser para que los ciudadanos puedan sufragar adecuadamente. Actualmente, luego de esa sesión se informa al TSE que todo está completo o que, en su defecto, faltó algún documento o material, para que este sea enviado de forma inmediata y no haya problemas el día de la votación.



26 de setiembre de 2022  
TSE-2086-2022  
Edel Reales Noboa  
Página: 10

*Sobre esa línea, también es dable pensar que los tiempos de cada fase reseñada en el calendario anterior se podrían acortar con trabajo de equipos humanos por turnos para lograr producción durante veinticuatro horas continuas; sin embargo, esa aparente solución obvia que la institución cuenta con una planilla específica que debe atender varias tareas. La mayoría de los funcionarios que laboran en el escrutinio tienen confiadas, entre otras, labores de empaque, de distribución y algunos son asesores electorales, por lo que al finalizar tal etapa (el escrutinio) rápidamente deben incorporarse a otra para prestar servicios en alguno de los otros procesos en marcha, por lo que trabajar en jornadas extendidas podría restar su productividad por agotamiento y, en todo caso, habría un aumento en el rubro de pago de horas extras que se reflejaría en el monto que se presupueste en la respectiva partida de remuneraciones, lo cual encarece el proceso y podría enfrentarse a obstáculos de aprobación en el propio Congreso por límites normativos como la regla fiscal. Incluso si ese escollo económico se superara no pueden obviarse los límites a las jornadas ordinarias y extraordinarias de trabajo que la propia Constitución Política prevé como garantías sociales de los funcionarios, como el activo más valioso con el que cuenta este Tribunal.*

*De otra parte, es importante hacer ver que la distribución del material es una fase que toma varios días, en tanto las rutas de reparto salen de las bodegas del Tribunal (sita cantón Desamparados) hacia todo el país; por ejemplo, la logística para entregar los sacos en las zonas indígenas debe contemplar un margen temporal holgado (las dificultades de acceso y el clima hacen que, en ocasiones, no se pueda ingresar con el helicóptero dispuesto para esos efectos en la fecha prevista). En similar sentido, no se podría llegar con el material a los consulados dispersos a lo largo de todo el orbe, ni al distrito Isla del Coco, limitaciones que, como se dirá, afectan el derecho humano de participación política de compatriotas costarricenses empadronados allende nuestras fronteras y en zonas alejadas de nuestro territorio.*

*Hoy como nunca en la historia electoral costarricense es vital la participación de las juntas cantonales en los procesos electorales; por el comportamiento que han venido mostrando las agrupaciones políticas en lo que respecta a la acreditación de sus representantes, las juntas receptoras de votos ya no tienen la presencia partidaria deseada, tanto que*



26 de setiembre de 2022  
TSE-2086-2022  
Edel Reales Noboa  
Página: 11

*muchas de las mesas funcionan el día de las votaciones solo con los auxiliares electorales reclutados por este Tribunal. Por ello, es vital conservar esa estructura intermedia que son las juntas cantonales, foros aún representativos de las fuerzas políticas y bastión de la ciudadanización que quiso el constituyente originario de los organismos electorales más inmediatos a la dinámica de votación: son los propios ciudadanos, en representación de los partidos, los que, en los días cercanos a los comicios, se hacen del material para custodiarlo y para recoger la voluntad electoral de sus pares.*

*Una de las claves de la seguridad del proceso electoral costarricense es que la quincena previa a las votaciones el material está distribuido y en manos de ciudadanos. Esa parte tan importante del diseño de nuestro sistema desaparecería si se aprobara la modificación pretendida en tanto, en el mejor de los casos, se tendría que entregar el material muy pocos días antes del ballottage en las juntas receptoras de votos y, como se insiste, a algunos sitios ni siquiera llegaría, lo cual afectaría el derecho humano al sufragio activo del que gozan todos los costarricenses mayores de dieciocho años, independientemente del lugar en donde se encuentren.*

*En este punto debe remarcarse que el escenario representado en el calendario, colocado párrafos antes, es uno en el que no debe hacerse un recuento total de los votos y en el que no se presentan demandas de nulidad; en otras palabras, es un supuesto relativamente atípico en la realidad actual con múltiples partidos políticos en el que el cómputo definitivo de los resultados se puede hacer de manera relativamente célere. Pese a ello, como se puede observar, ni siquiera en esas condiciones es dable cumplir con la regla general de la lege ferenda, según la cual la segunda ronda debe hacerse el primer domingo de marzo.*

*En sentido estricto, la norma que se propone tiene nulas posibilidades de ser eficaz, puesto que este Tribunal se vería obligado siempre a echar mano de la excepción para que se ordene celebrar la segunda votación el tercer domingo de marzo; ese proceder desnaturaliza en sí mismo el citado carácter “excepcional” de la medida y llevaría a este Pleno a incurrir en una suerte de fraude de ley para obviar la regla del primer domingo de marzo, con tal de asegurar la votación para la tercera semana de ese mes.*



26 de setiembre de 2022  
TSE-2086-2022  
Edel Reales Noboa  
Página: 12

***B) Incompatibilidad de la propuesta con el modelo de escrutinio definitivo que caracteriza al sistema costarricense.*** *Costa Rica es el único Estado de la región que contempla, como una de las garantías posteriores a la votación, un escrutinio definitivo a cargo de los Magistrados Electorales en el que se revisa el material y la documentación electorales. En otras latitudes, tal fase del proceso se lleva a cabo únicamente con base en las actas que remiten las juntas receptoras a la Autoridad Electoral; incluso, en algunos países, la noche de la elección cada mesa -una vez confeccionada el acta de resultados- destruye las papeletas (tal es el caso panameño).*

*El artículo 102.7 de la Constitución Política señala que corresponde a este Tribunal el “Efectuar el escrutinio definitivo de los sufragios emitidos en las elecciones de Presidente y Vicepresidentes de la República...”, etapa del proceso que, hasta la promulgación del Código Electoral vigente, suponía un recuento total de los votos. Con la aprobación del citado cuerpo normativo, el formato de ese análisis minucioso varió, ya que el conteo que realizan las juntas receptoras de votos es definitivo (artículo 197) y por ende solo se recuentan las mesas en situaciones excepcionales como resultados electorales estrechos, cuando hay una demanda de nulidad admisible, cuando se extravíe el padrón registro o este no haya sido utilizado, cuando consten en ese padrón incidencias que ameriten la apertura de los sobres de las papeletas o cuando la mesa haya sido cerrada sin la suficiente fiscalización partidaria.*

*Dependiendo del supuesto de que se trate, el escrutinio definitivo incorpora el recuento de los votos de la totalidad de las juntas o de algunas de ellas; sin embargo, en dos de los últimos procesos electorales -en primera ronda- ha sido necesaria la revisión de todas las mesas y por ende el recuento de las papeletas por el ajustado margen entre la fórmula que reporta, en el conteo divulgado la noche de la elección, mayor número de votos y la que se coloca en segundo lugar, o por la estrecha diferencia entre esta última y el partido que, según los resultados provisionales, ocupa la tercera posición. Además, en los comicios en los que se presenta una diferencia amplia ha debido recontarse, en promedio, el 60% de las juntas por la insuficiente presencia partidaria al cierre de la jornada.*

*Adicionalmente, durante esta fase cualquier votante puede presentar demandas de nulidad dentro de los tres días siguientes a aquel en el que*



26 de setiembre de 2022

TSE-2086-2022

Edel Reales Noboa

Página: 13

*se celebró la sesión en la que se abrió el respectivo saco para su escrutinio, impugnaciones que, con base en su complejidad, pueden tardar varios días en ser resultas. Esas especificidades hacen que la calificación de la elección tarde varios días y, en contextos complejos (como lo fue en los procesos 2006, 2014 y 2022), semanas.*

*El constituyente consideró de gran relevancia que el Tribunal Supremo de Elecciones, antes de emitir la resolución de resultados definitivos, hiciera un examen cuidadoso de la documentación electoral, por lo que prescindir de esta fase, con tal de tratar de llevar a cabo la segunda ronda el primer domingo de marzo, desmerece una garantía fundamental y característica del sistema republicano costarricense.*

*En este punto, es relevante insistir sobre lo que, en su momento, hizo ver el exmagistrado presidente Sobrado González a la comisión especial que tramitó este expediente legislativo:*

“Lo decía en el 2017, cuando fuimos convocados para externar nuestra opinión sobre el mismo proyecto de reforma constitucional, cuando se tramitaba bajo un expediente diferente; y antes de la respectiva consulta preceptiva de constitucionalidad.

En esa oportunidad mencionaba, que a diferencia de lo que ocurre en otros partidos, en Costa Rica, luego (*sic*) toda elección, hay un escrutinio que realiza directamente el Tribunal Supremo de Elecciones, a través de sus magistrados; porque el escrutinio, de hecho, en la junta receptora de votos, se entiende provisional.

Esto sin duda; es una garantía para los actores políticos, porque permite revisar el trabajo hecho en junta, y acreditar que sea fiel expresión de la voluntad popular.

Además de eso, dentro de los mecanismos de la justicia electoral, existe la figura de la demanda de nulidad, que le permite también a los actores políticos, combatir el reconocimiento y conteo de votos hecho en la junta. **Estas garantías, suponen que para determinar si estamos en el supuesto de una segunda vuelta, no basta la transmisión preliminar de resultados que hacemos la noche en (*sic*) elección, sino que hay que esperar que concluya el escrutinio definitivo, y que los partidos, puedan agotar las facultades recursivas que le da el ordenamiento jurídico electoral, como resguardo de la pureza de las elecciones.**





26 de setiembre de 2022  
TSE-2086-2022  
Edel Reales Noboa  
Página: 14

Hay otros países en donde el resultado de la transmisión de datos es santa palabra, donde, por tanto, lo que hace el organismo electoral es totalizar el resultado de las actas electorales, y eso permite que la realización de una segunda vuelta pueda ser inclusive más célere.

Creo que nuestro país, no puede a estas alturas, de desarrollo democrático, sacrificar esas garantías, para que el proceso sea finalmente aceptado por todos los actores en contienda.” *(el resaltado no pertenece al original) (acta de la sesión ordinaria n.º 2 de la Comisión Especial del expediente n.º 21.067, celebrada el 24 de setiembre de 2019).*

*Este Órgano Constitucional hace suyas las palabras del exmagistrado Sobrado González en el entendido de que el sistema de escrutinio costarricense es una garantía del sufragio que, por su formato, impide en cualquier escenario (con resultados estrechos o sin ellos) poder llevar a la práctica la propuesta de que la segunda ronda electoral se celebre el primer domingo de marzo. La modificación en el sistema electoral, para que eso sea posible, supondría aligerar o desmejorar esta y varias de las etapas más delicadas del proceso y que mayor confianza dan a los costarricenses.*

**C) Afectación a los derechos humanos de los ciudadanos costarricenses que habitan en zonas alejadas del país y en el extranjero.** Como se adelantó en los apartados anteriores, la logística de la distribución del material electoral implica tomar en cuenta que existen zonas en el país de difícil acceso y que deben entregarse de manera oportuna los paquetes en los consultados costarricenses en el extranjero.

*Para lograr que el material electoral llegue a las zonas indígenas, como alta Talamanca, es necesario coordinar con la Fuerza Pública para hacer el ingreso al sitio vía helicóptero, incursión que, en no pocas ocasiones, demora más de lo esperado ante la imposibilidad de despegue o aterrizaje por mal tiempo o por la velocidad de los vientos; en similar sentido, el servicio de transporte para la tula que viaja a la Isla del Coco demora poco más de una semana en el trayecto.*

*Por otra parte, la profundización democrática que implicó el reconocimiento del derecho a sufragar que tienen los ciudadanos costarricenses en el extranjero, impone a la administración electoral el deber de hacer llegar a los diferentes consulados costarricenses el material,*



26 de setiembre de 2022

TSE-2086-2022

Edel Reales Noboa

Página: 15

*para que nuestros compatriotas puedan emitir su voto. Ese envío se hace, comúnmente, por intermedio de servicios contratados de mensajería (courier), cuyos proveedores tienen tiempos preestablecidos de entrega a los cuales debe sujetarse la institución como contratante; una remisión más expedita, en ciertas rutas, es posible contra un pago más elevado (tarifa diferenciada al alza a cambio de rapidez), pero en otros trayectos no hay forma de aligerar el proceso.*

*Esas particularidades, sumadas al tiempo promedio que se tarda en preparar los sacos con los enseres electorales (según se vio en el acápite A.), imposibilita que, para el primer domingo de marzo, se pueda llegar a los citados lugares de difícil acceso del país con las papeletas y demás documentación electoral. Incluso, en una eventual reforma legal habría que prescindir del voto en el extranjero para las segundas rondas, retroceso en los alcances del derecho de participación política que sería inconventional y contrario el principio de progresividad y no regresión en materia de derechos humanos.*

*Como se pudo constatar en el calendario consignado en el apartado A., de aprobarse la reforma se contaría con cinco días para hacer la distribución del material electoral, lapso que es insuficiente para dotar a las juntas receptoras de zonas remotas y del extranjero del material electoral, lo que se convierte -en la práctica- en una negación de los derechos políticos a un grupo de ciudadanos, con lo cual este Pleno no puede estar de acuerdo.*

***D) Inadecuada delegación en la Autoridad Electoral de la decisión de cuándo, en situaciones excepcionales, se llevaría a cabo la segunda ronda.*** *El proyecto señala que, en casos excepcionales, este Tribunal -en resolución fundada- podrá disponer que la segunda ronda se lleve a cabo el tercer domingo de marzo; empero, el ejercicio de esa atribución, en ciertos escenarios, podría poner en duda la imparcialidad de este Órgano y conculca uno de los fines del Derecho.*

*Uno de los principios generales del Derecho Electoral es la seguridad jurídica; en esta materia se ha sostenido -como una máxima- que lo único incierto son los resultados, pues las reglas están fijadas desde el inicio de la contienda. En esa lógica, el constituyente estableció dos fechas fijas para las votaciones de un proceso electoral: primer domingo de febrero y, de ser necesario, el primer domingo de abril.*



26 de setiembre de 2022  
TSE-2086-2022  
Edel Reales Noboa  
Página: 16

*Luego de un proceso de votación, en el que ninguno de los partidos alcanzó el 40% de los votos válidamente emitidos, inicia una fase de negociaciones y una nueva etapa de la campaña en la que las fuerzas políticas más votadas buscan el favor del electorado; la regla de experiencia dicta que a alguna de las tendencias le será más beneficioso que los segundos comicios se celebren cuanto antes, mientras que a la otra agrupación le puede ser más favorable que la votación se demore. El colocar al árbitro del proceso en la decisión de si la ciudadanía concurre a las urnas dos semanas después de lo que la regla que se pretende aprobar manda, es llevarlo al escenario donde podría ser objeto de cuestionamientos y críticas, al podersele achacar que está manteniendo o alargando el período de campaña para que un determinado candidato gane adeptos, mientras el otro los pierde.*

*Ciertamente, la iniciativa obliga a que tal determinación se tome en un acto motivado; no obstante, no se incluyen los parámetros para ello y la fórmula “resolución debidamente fundamentada” es indeterminada: no es dable parametrizar cuándo se entiende que la decisión tiene los suficientes elementos para considerarse sustentada y cuándo, por el contrario, es arbitraria.*

*Podría pensarse que ese mismo problema presenta la fórmula del texto base y que, pese a ello, este Tribunal estuvo de acuerdo con ella; sin embargo, en el enunciado original según el cual la segunda ronda sería “el domingo posterior a un mes después de que el Tribunal Supremo de Elecciones haga la declaratoria oficial” sí establece parámetros objetivos que permiten anticipar cuándo se llevará a cabo el acto comicial. El TSE debe hacer sesiones continuas de escrutinio y debe atender las demandas de nulidad en el menor tiempo posible, luego de lo cual no puede demorar la emisión de la resolución de resultados definitivos.*

*La prensa, los partidos políticos y la ciudadanía en general son fiscalizadores de que ninguna de esas etapas se demore injustificadamente o se atrase adrede con tal de alargar el plazo del ballottage; ese control, sumado al “principio de calendarización electoral” (el proceso electoral entendido como una serie concatenada de etapas que deben realizarse en orden y en plazos específicos), dan seguridad acerca de que el momento en el que el Colegio Electoral volverá a las urnas no está librado a un decisionismo irrestricto de esta Magistratura.*



26 de setiembre de 2022

TSE-2086-2022

Edel Reales Noboa

Página: 17

*En suma, la regla de celebración de la segunda ronda que se propone (primer domingo de marzo), es de imposible cumplimiento y pone en riesgo garantías del sufragio y, por su parte, el proceder excepcional de llamar al electorado el tercer domingo de ese mes afecta la seguridad jurídica y genera un riesgo de duda para con la Autoridad Electoral, elemento que mina la confianza de la ciudadanía en el sistema.*

**V.- Sugerencia para enmendar el proyecto.** *Este Pleno es consciente del interés de los diversos grupos políticos para acortar el plazo entre la primera y la segunda ronda con base, entre otras razones, en que el nuevo gobierno requiere de tiempo para conformar su gabinete, dado que ahora las sesiones extraordinarias de la Asamblea Legislativa inician en mayo (por lo que el nuevo Poder Ejecutivo requiere construir su agenda) y por el eventual ahorro monetario en que se podría incurrir.*

*En relación con ese último punto, es importante aclarar que, como se hizo ver a la comisión especial, “el recorte del tiempo entre las dos rondas, no tiene o no tendría, según nuestras proyecciones, ninguna incidencia significativa en el costo de la elección...” (acta n.º 2 del 24 de setiembre de 2019); de hecho, algunos rubros podrían incrementarse, como aquellos relacionados con el pago de horas extra o contrataciones más onerosas para poder cumplir con las tareas en un menor lapso.*

*Ahora bien, en cuanto a un posible ahorro para las agrupaciones políticas o para el erario en el rubro de contribución del Estado (conocida como deuda política), si bien podría darse una disminución del gasto, lo cierto es que esa reducción dependerá del comportamiento de los propios partidos y no de la norma que pretende variarse. El monto máximo del dinero público al que tienen derecho cada una de las plataformas políticas se fija según el caudal de votos de la primera ronda, aunque las fuerzas que pasan a la segunda votación tienen un lapso ampliado para seguir comprando bienes o servicios que luego pueden presentar -para reembolso- en sus liquidaciones; si los dos partidos concernidos en el ballottage se enfocan en generar más gasto en menos tiempo (lo cual es posible) no habría ningún ahorro real, pero si estos deciden hacer menos erogaciones por ser una campaña más corta entonces sí habría una baja en el costo para esos actores políticos.*



26 de setiembre de 2022  
TSE-2086-2022  
Edel Reales Noboa  
Página: 18

*Esas implicaciones fueron resumidas a la comisión especial por el entonces representante de esta Magistratura, quien en su comparecencia manifestó:*

“... recordemos que el monto máximo que cada partido tiene derecho, luego de su participación en las elecciones; se determina de manera irrefutable con la primera ronda.

Esto es, una segunda ronda, no significa para los partidos en disputa, un aumento de la contribución del Estado; lo único que sí les permite, es que los gastos generados durante la segunda ronda son aplicables para justificar el reembolso, de ese máximo.

En otras palabras, la bolsa económica que reciben los partidos que avanzan a segunda ronda, no se ve aumentado (*sic*) por el fenómeno de la segunda ronda.

Tendrán la oportunidad de incurrir en más gastos, que permitan eventualmente justificarlos, y alcanzar el máximo; pero el máximo no se mueve.” (*acta de la sesión ordinaria n.º 2 de la Comisión Especial del expediente n.º 21.067, celebrada el 24 de setiembre de 2019*).

*Sin perjuicio de lo anterior, las tres motivaciones esgrimidas por los promoventes (reseñadas al inicio de este apartado) son razonables, por lo que este Tribunal respetuosamente hace ver a las señoras y los señores legisladores que la fórmula posible que, a su vez, compatibiliza con el régimen de garantías de la pureza del sufragio es la revista en el texto base de esta iniciativa. La norma en su versión original permitiría, en escenarios en los que no procede un recuento total de los votos y en los que no hay alta conflictividad postelectoral, adelantar el ballottage en, aproximadamente, dos semanas.*

*La estructuración de nuestro sistema electoral, en especial el particular sistema de escrutinio (único en la región), hace que este Tribunal, en todo caso, considere que el modelo actualmente vigente es el más adecuado.*

**VI.- Conclusión.** *Por lo expuesto, este Tribunal Supremo de Elecciones objeta, en los términos y con los alcances del artículo 97 de la Constitución Política, el proyecto de reforma constitucional que se tramita en el expediente legislativo n.º 21.067. En su formulación actual,*





26 de setiembre de 2022  
TSE-2086-2022  
Edel Reales Noboa  
Página: 19

*la iniciativa afecta negativamente garantías previstas en el ordenamiento jurídico para asegurar la pureza del sufragio y derechos fundamentales de algunos ciudadanos que podrían verse excluidos del derecho de elegir. Esta objeción se levantaría si se modifica el proyecto para que se retome el texto base. **ACUERDO FIRME.***

Atentamente,

Eugenia María Zamora Chavarría  
Magistrada Presidenta del TSE

e/s

- c. Andrei Cambronero Torres, Jefe del Despacho de la Presidencia del TSE  
Arlette Bolaños Barquero, Encargada del Servicio de Información de Jurisprudencia y Normativa del IFED  
archivo