

## Hitos del Tribunal Supremo de Elecciones en su rol de administración electoral

Héctor Fernández Masís\*

[https://doi.org/10.35242/RDE\\_2024\\_38\\_3](https://doi.org/10.35242/RDE_2024_38_3)

---

### Nota del Consejo Editorial



**Recepción:** 5 de junio de 2024.

**Revisión, corrección y aprobación:** 11 de julio de 2024.

**Resumen:** Expone la evolución de la administración electoral en el Tribunal Supremo de Elecciones (TSE). Inicia con la exposición de los principales cambios estructurales en el proceso de organización de elecciones para lo cual se diferencian tres etapas relativas al desarrollo y evolución de la función de administración electoral del TSE. La primera se ubica en los años de 1953 a 1994, etapa en la que se ganó la confianza de la ciudadanía con el respeto de la voluntad electoral. La segunda, de 1998 a 2010, cuando se da una serie de factores, como las reformas electorales, disminución de la participación y el cambio del bipartidismo al multipartidismo. Y, por último, de 2014 a 2024, década en la cual entró en vigor un nuevo ciclo de elecciones cada dos años y se consolida la nueva estructura orgánica de la administración electoral.

**Palabras clave:** Administración electoral / Organización electoral / Proceso electoral / Sistema electoral / Historia electoral.

**Abstract:** The article presents the evolution of the electoral administration in the Supreme Electoral Tribunal (TSE). It begins with the presentation of the main structural changes in the process of organizing elections for which three stages, related to the development and evolution of the electoral administration function of the TSE, are differentiated. The first is in the years from 1953 to 1994, a stage in which the trust of the citizens was gained with respect for the electoral will. The second, from 1998 to 2010, when a series of factors take place, such as electoral reforms, decrease in participation and the change from bipartisanship to multipartyism. And finally, from 2014 to 2024, a decade in which a new cycle of elections came into force every two years and the new organic structure of the electoral administration is consolidated.

**Key Words:** Electoral administration / Electoral organization / Electoral process / Electoral system / Electoral history.

---

\* Costarricense, abogado, correo [hfernandez@tse.go.cr](mailto:hfernandez@tse.go.cr). Director General del Registro Electoral y de Financiamiento de Partidos Políticos y magistrado suplente del Tribunal Supremo de Elecciones. Licenciado en Derecho por la Universidad de Costa Rica. Egresado del Plan de Estudios del Doctorado Académico en Derecho Público de la Universidad Escuela Libre de Derecho. Especialista en Derecho Público por el Sistema de Estudios de Posgrado de la Universidad de Costa Rica.

## 1. Introducción

En 2024 se cumplen 75 años de la creación del Tribunal Supremo de Elecciones (TSE). Esta institución nació con el objetivo de garantizar el derecho al sufragio a toda la ciudadanía costarricense y ser un pilar fundamental de nuestro sistema democrático, expectativas que han sido cumplidas desde la primera elección que le correspondió organizar en 1953, hasta las elecciones municipales de febrero de 2024. En ese tiempo, el TSE se ha destacado por ser un organismo electoral autónomo, imparcial y transparente, que aplica los más altos estándares de eficiencia en la implementación de los procesos electorales.

La realización periódica de elecciones sustentadas en procesos y procedimientos transparentes, reglados e inclusivos; llevados a cabo por una administración electoral que planifica, ejecuta y evalúa sus actuaciones bajo principios de eficiencia, efectividad y mejora continua, con la tutela de una jurisdicción electoral que imparte justicia pronta y cumplida, son fundamentales para la generación de la credibilidad y confianza de la ciudadanía en los resultados electorales. Además, constituyen un baluarte de nuestro sistema democrático, por lo que conviene repasar la evolución que ha tenido la administración electoral durante estas más de siete décadas de organizar elecciones.

## 2. Antecedentes

Como órgano constitucional encargado de resolver todo lo relacionado con la materia electoral, el TSE goza de una serie de garantías que facilitan el cumplimiento de su misión, tales como los principios de autonomía de la función electoral, obligación de inscribir de oficio a los ciudadanos y ciudadanas en el Registro Civil y de proveerlos de cédula de identidad para ejercer el sufragio; garantías efectivas de libertad, orden, pureza e imparcialidad por parte de las autoridades gubernativas; prohibición al ciudadano para sufragar en lugar diferente al de su domicilio; identificación del elector por medio de la cédula con fotografía y garantías de representación para las minorías. Además, en su artículo 104, la Constitución contempló un organismo único denominado Registro Civil bajo la tutela del tribunal. Fue así como la Constitución de 1949 consagró la gran reforma electoral, al darle rango constitucional e inaugurar un período de libertad y pureza electoral. La normativa promulgada, al disponer que todos sus miembros fueran nombrados por la Corte Suprema de Justicia, tenía el objetivo de sacar a los poderes Ejecutivo y Legislativo del organismo electoral para erradicar por

completo la influencia e interferencia de esos poderes políticos en la estructura electoral, lo que había favorecido el deterioro de la pureza del sufragio.

### **3. Evolución de la administración electoral**

Para efectos del presente análisis, me permito diferenciar tres etapas relativas al desarrollo y evolución de la función de administración electoral del TSE. La primera la ubico en la organización de las elecciones que van de 1953 a 1994, que fue fundamental para ganarse la confianza de la ciudadanía en cuanto al respeto de la voluntad electoral. La segunda incluye la organización de los comicios de 1998 a 2010, cuando se presenta una serie de factores que introducen modificaciones en el sistema electoral, como importantes reformas a la legislación electoral, la disminución de la participación electoral, la transición del bipartidismo al multipartidismo y el alejamiento partidario de la ciudadanía. La última etapa incluye la organización de las elecciones de 2014 a 2024, década en que entró en vigor un nuevo ciclo de elecciones cada dos años y se consolida la nueva estructura orgánica de la administración electoral.

#### **3.1 Período inicial: 1953-1994**

En diciembre de 1952 se promulgó un nuevo Código Electoral (Ley 1536) que retomó muchas de las normas incluidas en la legislación de 1946, y con base en este, el 15 de enero de 1953 el tribunal hace la convocatoria a las primeras elecciones presidenciales, legislativas y de cargos municipales que le correspondió organizar, las cuales se realizaron el último domingo de julio de 1953.

Teniendo en cuenta los traumáticos sucesos que vivió el país en 1948 y la falta de credibilidad de la ciudadanía en los procesos electorales, no es extraño que en las primeras elecciones organizadas por el TSE la participación no fuera abrumadora; de hecho, las dos elecciones organizadas en la década de los 50 se caracterizaron por un abstencionismo que superó el 30% (32,8% en 1953 y 35,3% en 1958). Sin embargo, gracias a las nuevas facultades y prerrogativas previstas por el ordenamiento jurídico, la ciudadanía se pudo ir percatando de que los procesos electorales a cargo del TSE eran transparentes, con reglas establecidas de forma previa, claras, inmutables y de estricto cumplimiento, donde se aseguraban la pureza y la transparencia del sufragio. Estos elementos en su conjunto, sin duda, fueron generando confianza en el electorado, de forma tal que una vez superada la lógica indiferencia en las elecciones de la década de los cincuenta y consolidado el

proceso de reconciliación, la democracia costarricense empezó a experimentar un continuo robustecimiento de la institución del sufragio; esto permitió que en todos los comicios celebrados en las tres décadas siguientes, la participación no fuera menor del 80% (salvo en 1982 que bajó a un 78,6%).

Debido a su rol de rector del proceso electoral, el TSE acumuló experiencia valiosa cada vez que organizó una elección. Esta le permite identificar aquellos aspectos susceptibles de mejora en pro no solo de mantener, sino de depurar las condiciones y elementos que aseguran el blindaje que nuestro sistema ofrece para garantizar la pureza y el respeto absoluto de la voluntad popular y para facilitar el ejercicio del sufragio.

Durante este período, la normativa establecida en el Código Electoral de 1952 no fue objeto de reformas relevantes, ya que la mayor parte del tiempo la participación electoral fue alta y muy estable, alrededor del 80% del padrón nacional electoral se presentó a votar. En lo que se refiere a la cantidad de agrupaciones partidarias que postularon candidaturas presidenciales, esta también tuvo variaciones moderadas, con un promedio de cinco que tendieron a estabilizarse en siete a partir de 1974<sup>1</sup>.

En sus primeros 45 años de existencia el TSE organizó once elecciones. Todos fueron comicios limpios, transparentes y justos; sustentados en un sistema electoral robusto con efectivo cumplimiento de las garantías de libertad, orden, pureza e imparcialidad que señala el artículo 95 inciso 3 de la Constitución Política. Lo anterior gracias al trabajo de las personas funcionarias con un altísimo nivel de compromiso y experiencia, lo cual fue positivamente reconocido por la observación internacional, que resaltó con admiración la experticia de una organización electoral paradigmática en el área latinoamericana (Sobrado, 2014).

Los blindajes fijados para asegurar la pureza del sufragio y los cánones establecidos por la Constitución Política para proteger la autonomía de la función electoral aseguraron la pureza del sufragio (Picado, 2018). No obstante, en ese período se reforzaron más esos blindajes, pues considerando que la cuenta cédular de cada ciudadano incluía su fotografía, en 1956 se gestionó una reforma para que dicha fotografía se remitiera a las juntas receptoras de votos (JRV), con el objetivo de que pudiesen verificar la identidad de los ciudadanos que llegaran a votar, en caso de que el documento presentado generara alguna duda sobre su legitimidad. Al respecto Loaiza y

---

<sup>1</sup> Dos partidos políticos en 1953, tres en 1958, cuatro en 1962, dos en 1966, cinco en 1970, ocho en 1974, ocho en 1978, seis en 1982, seis en 1986, siete en 1990 y siete en 1994.

Ross señalan: “El hecho de que, a la hora de celebrarse una elección, cada Junta Receptora de Votos dentro del material electoral que llegaba a sus manos, recibiera las tarjetas del padrón fotográfico de cada ciudadano inscrito para votar en esa junta, significó un mecanismo accesorio de control” (1999, p. 103). Con base en lo citado, para las elecciones de febrero de 1958 se incluyó por primera vez el padrón fotográfico en la lista de materiales y documentación que se remitía a cada mesa de votación, lo cual se mantuvo sin modificación hasta las elecciones de 1994.

Nuestro ordenamiento jurídico electoral señala que las JRV deben integrarse con personas propuestas por las agrupaciones políticas participantes en la contienda, con la presencia, como mínimo, de tres partidos representados en cada junta, y excepcionalmente, si solo dos partidos proponen miembros, el TSE daría oportunidad a uno de estos, en forma alterna y equitativa, de proponer otro miembro. Cabe señalar que en el Código Electoral de 1952 ni siquiera estaba prevista la posibilidad de que solo un partido propusiera miembros en una JRV, pero a partir de las elecciones del 94 cada vez ha sido mayor la cantidad de mesas de votación donde solo un partido, o ninguno, propuso miembros de mesa. El problema se intensificaba debido a que el Código Electoral establecía que no podían inscribirse más de 300 ciudadanos en una junta receptora de votos; sin embargo, con el crecimiento del padrón electoral era mayor la cantidad de juntas que debían integrarse y, por ende, mayor la cantidad de personas que debían proponer los partidos políticos.

Durante la mayor parte de este primer período de evolución de la administración electoral, el TSE tomaba la mayoría de las decisiones bajo la formalidad de acuerdos del órgano colegiado, lo que se ha interpretado como un legado de tiempos en que el tamaño del padrón electoral y la complejidad de la gestión de los comicios permitían a los magistrados encargarse, inclusive, de los detalles logísticos del proceso electoral. Se trataba de una administración que confiaba muchas de las tareas de logística y control a los partidos políticos contendientes. Con el crecimiento del padrón, el cambio en el sistema de partidos y la mayor complejidad de la gestión electoral, aquella modalidad comenzó a constituir una amenaza a la eficiencia (Picado, 2018), por cuanto había una serie de reglas legales que el TSE no podía modificar, lo que ponía de manifiesto la necesidad de actualizar la legislación electoral en aras de brindar mayor eficiencia a la organización de las elecciones.

### 3.2 Cambios estructurales de la administración electoral, período 1998-2010

Uno de los primeros cambios incorporados en este período se dirigió a reforzar los procedimientos de identificación de la persona votante. En 1996 se tramitó una contratación administrativa para modernizar el sistema de expedición de las cédulas de identidad, la cual incorporaba tecnología biométrica para brindar mayores elementos de seguridad al documento de identificación. Dentro de dicha contratación se contempló la digitalización de todas las fotografías que formaban parte de la cuenta cedular de los ciudadanos, la cual se utilizaba para conformar el citado padrón fotográfico, con el objetivo de elaborar un solo documento que englobara tanto el nombre y número de cédula como la fotografía de las ciudadanas y los ciudadanos inscritos para votar. Así, el 29 de octubre de 1997 se adjudicó la contratación de un *software* específico para imprimir la fotografía junto con los datos demográficos correspondientes de cada elector; y del 17 al 28 de noviembre de ese año, por primera vez, se imprimieron 6080 padrones registro que incluyeron la fotografía de los electores inscritos en igual número de JRV instaladas para esos comicios<sup>2</sup>.

Mediante Ley 7653 de 1996 se llevó a cabo la mayor y más importante reforma al Código Electoral de 1952, justificada en la obsolescencia normativa y en un afán modernizador de la administración electoral, así como un intento de reducir los costos de las elecciones. Se reformaron 100 de sus 196 artículos (Picado, 2014). En lo que corresponde al proceso electoral, se le otorgó mayor discrecionalidad al TSE para establecer la forma y condiciones para el ejercicio del sufragio, por ejemplo, la posibilidad de sustituir las papeletas por dispositivos electrónicos de votación, variar la forma y requisitos de las papeletas, introducir cambios en el formato del padrón y otros documentos por utilizar en la elección, así como ajustar para cada proceso la lista de materiales que se envían a las JRV, lo que brinda mayores herramientas al TSE para incrementar los niveles de eficiencia en la organización de las elecciones.

Si bien el cambio más relevante incorporado en las elecciones de 1998 fue el mencionado padrón registro con fotografía, también se implementaron otros ajustes que tuvieron impacto positivo en la logística electoral, como el aumento en la cantidad máxima de electores por inscribir en una JRV, determinado en 400, con la posibilidad de instalar hasta tres recintos secretos por mesa de votación. El objetivo era facilitar el proceso de integración e

---

<sup>2</sup> Ver oficio del Centro de Informática, n.º 478-CI del 3 de diciembre de 1997.

instalación de las juntas, al reducir su cantidad para que las agrupaciones partidarias debieran reclutar un menor número de personas.

Los comicios de 1998 marcan un punto de inflexión en la participación electoral debido al aumento de aproximadamente un 10% en el abstencionismo, que sería la tónica en los procesos venideros, inclusive con tendencia al alza. En este artículo no se analizarán las causas que motivaron ese aumento del abstencionismo, pero debemos indicar que ello fue el principal motivo para que el TSE elaborara una propuesta de nuevo Código Electoral, para lo cual suscribió un convenio con el Instituto Interamericano de Derechos Humanos, a través de su órgano especializado en la materia, el Centro de Asesoría y Promoción Electoral (Fernández, 2010). En consecuencia, el TSE presentó el 1 de febrero de 2001 al primer poder de la república la propuesta de Código Electoral.

En la exposición de motivos de esa propuesta se señaló, en lo que interesa, que el sufragio necesita un proceso complejo de garantías para electores y elegidos, que lo encaucen de modo transparente, con certeza absoluta de pureza electoral y libertad e igualdad efectivas, de tal forma que los resultados sean legítimos para todos los protagonistas. Se indicaba, también, que la Constitución creó el TSE con rango e independencia de los supremos poderes del Estado, lo que constituye un esfuerzo para garantizar esa pureza electoral, y que ello permitió dar un salto significativo para legitimar los procesos electorales costarricenses desde 1949. Asimismo, la rigidez del calendario y la inmodificabilidad de las normas electorales, salvo criterio excepcional favorable del organismo electoral, constituyen un valor fundamental para lograr seguridad jurídica, y evita cambios en las reglas de juego los días cercanos a las elecciones. Por último, se señaló que el TSE expresa sus decisiones y ejerce su competencia con el apoyo de un nivel gerencial de los procesos electorales, por lo que propuso la creación de una dependencia denominada Dirección Electoral, que no suponía una desvinculación del nivel superior, sino, por el contrario, vendría a ser el brazo ejecutor de las decisiones del tribunal para la administración de los procesos electorales. En cuanto al proceso electoral, se propusieron disposiciones relativas a la jornada electoral, escrutinio, la declaratoria de elecciones y las personas electas, entre otras, pero dejando un margen de discrecionalidad para que el TSE realice los cambios necesarios en armonía con los avances tecnológicos.

Estaba claro que el trámite y aprobación de la reforma pretendida no era tarea fácil, mucho menos segura, razón por la cual el TSE se dio a la labor de identificar aquellas soluciones que podría incorporar con fundamento en sus competencias y facultades constitucionales y legales vigentes, de cara a la

organización de las elecciones de 2002. Dentro de esas propuestas, estaba la incorporación de los auxiliares electorales, fundamentada en la evaluación de las elecciones de 1998 en las cuales se advirtió el aumento de la complejidad para la integración de las JRV. Por esa razón, para mitigar el riesgo de que en algunos casos no se lograra llegar al mínimo de tres integrantes por mesa, o de que los miembros designados por los partidos políticos no concurrieran a las actividades de capacitación, y ello repercutiera en un aumento de errores en la ejecución de sus funciones, era recomendable contar con personas reclutadas y capacitadas por el TSE. Estas tendrían dos funciones concretas: asesorar a los integrantes de las JRV en el correcto desempeño de sus funciones y, eventualmente, ante la ausencia de los representantes partidarios, integrar esos organismos para completar el mínimo establecido por ley, razón por la cual se estimó pertinente tener dos auxiliares por cada junta receptora de votos.

Un hecho que impacta de manera importante la función del TSE fue la promulgación del nuevo Código Municipal mediante Ley 7794 del 27 de abril de 1998, el cual creó dos nuevos puestos de elección popular: el alcalde municipal (con dos alcaldías suplentes) y las concejalías de distrito (propietarias y suplentes). Dicha ley estableció que debían elegirse en votaciones separadas de las nacionales, el primer domingo de diciembre posterior a la elección de las regidurías. Es importante mencionar que el TSE se vio en la necesidad de interpretar esa nueva legislación para integrar y aclarar lo relativo a la elección de las sindicaturas municipales, por lo que mediante resolución n.º 1734-E-2001 del 24 de agosto del 2001 estableció que dichos cargos se elegirían en la misma fecha en que debía verificarse la elección de las alcaldías y concejalías de distrito (Fernández, 2006).

Hasta 1998 la organización de las elecciones estuvo a cargo de la Oficina de Planificación Institucional (después denominada Dirección de Planificación Institucional -DPI- y posteriormente Dirección Ejecutiva -DE-), que era la responsable de recomendar al TSE los programas por implementar para desarrollar cada una de las etapas del proceso electoral. Pero el 4 de mayo del 2000, el tribunal aprobó la creación de una nueva oficina que se dedicaría de manera permanente a la organización de elecciones, denominada Coordinación del Proceso Electoral, más adelante nombrada Coordinación de Programas Electorales. Esa decisión se sustentó en lo recomendado por la Dirección de Planificación Institucional cuya justificación fue que si bien la DPI había tenido a cargo la responsabilidad de planificar la organización de las tres elecciones anteriores, era importante disponer de una coordinación para los diferentes programas electorales, que con carácter permanente se encargara de la planificación del proceso electoral, la aplicación de innovaciones en



materia de elecciones, elaboración de cronogramas electorales, definición de requerimientos, entre otras, cuyo inicio de funciones se sugirió fuera a partir del año 2001.

Tres fueron los factores que aceleraron la creación de la Coordinación de Programas Electorales: 1) el nuevo escenario originado por las elecciones municipales separadas; 2) la posibilidad creciente de convocar, por primera vez en 2002, una segunda ronda de elección presidencial; y 3) el hecho de que en la propuesta del nuevo Código Electoral se contemplaba la creación de una dependencia que se dedicara de forma permanente a la organización de las elecciones. La constitución de esta nueva dependencia permitiría contar con el espacio necesario para la evaluación, investigación y planificación a mediano y largo plazo, a los efectos de procurar una constante mejoría y alcanzar mayores grados de eficiencia en la organización electoral, así como proponer las reformas legales necesarias para revitalizar y renovar el sistema (Fernández, 2006).

Sobre la logística que se implementaría en las elecciones de 2002, conviene mencionar el acuerdo tomado el 29 de febrero del 2000, respecto de que se mantendría la cantidad máxima de electores por JRV establecida para las elecciones de 1998. Para eso, se consideró lo indicado por la DPI sobre las proyecciones efectuadas por el Centro de Informática: si fueran 250 electores, la cantidad máxima de juntas a instalar sería 10 591; en caso de que esa cantidad se estableciera en 300 electores, implicaría instalar 9010 juntas, mientras que, con 400 electores máximo, la cantidad de juntas sería de 7097. Se mencionó, además, la recomendación surgida en el Seminario de Evaluación de los Programas Electorales que funcionaron para 1998, sobre mantener la cifra de 400 electores por JRV. Igualmente, considerando que desde 1998, con el nuevo formato de cédula de identidad, se empezaron a capturar y registrar las huellas dactilares de los ciudadanos, utilizar esa huella para votar podría suponer un riesgo para el secreto del voto, por lo que el TSE decidió que ya no se votaría mediante la impresión de la huella dactilar en la papeleta, sino con lapicero, y eliminó la obligación de entintarse el dedo después de haber votado.

Un cambio importante fue la recomendación a la Dirección Ejecutiva el 25 de agosto del 2000 para que las papeletas tuvieran un formato que facilitara su manejo y empaque, y que su envío a las JRV fuera en bloques unidos mediante un talonario en el que se numeraría la cantidad de boletas para facilitar la labor de revisión y conteo de los miembros de mesa, así como el control de la cantidad

de votantes y papeletas sobrantes<sup>3</sup>. Para ello, fue necesario llevar a cabo un convenio con la Imprenta Nacional a fin de que esta adquiriera una impresora de cuatro colores, tiro y retiro, con perforadora y numerador incorporados para producir las papeletas con las innovaciones mencionadas.

Otra de las novedades de las elecciones de 2002 fue la decisión del TSE de tomar las medidas pertinentes para la equiparación del ejercicio del sufragio, dirigidas a sectores de la población con necesidades particulares: personas adultas mayores, población indígena y personas privadas de libertad o con discapacidad. Para ello se creó un programa electoral específico y se llevó a cabo un proceso de concientización y sensibilización de los funcionarios a cargo de este. Con la ayuda de entidades que velan por los derechos de cada uno de esos grupos poblacionales y de personas pertenecientes a estas poblaciones, se elaboraron protocolos de actuación para cada caso, que definieron la forma adecuada de atenderles y las ayudas técnicas y actuaciones requeridas en pro de la equiparación de condiciones para el ejercicio del sufragio, tales como la disposición de no instalar JRV en segundos pisos o en lugares que no aseguren accesibilidad. Otra innovación fue la habilitación de una línea telefónica abierta para la presentación y trámite de denuncias de respuesta rápida, que desde entonces funciona con el número 800-Elector.

Cabe indicar que para las elecciones municipales de 2002 se implementó por primera vez un plan piloto de voto electrónico, que abarcó 133 JRV distribuidas en 19 centros de votación en el país cuyo principal objetivo era medir su impacto y aceptación del electorado inscrito en esas juntas (52 641 personas), a fin de valorar la posibilidad de implementar a futuro sistemas de votación electrónica, cuyos resultados fueron positivos.

La incorporación dentro del organigrama institucional de la Oficina de Coordinación de Programas Electorales (OCPE) sin duda ha contribuido a incrementar la eficiencia en la gestión de elecciones y, a la larga, a justificar la creación de la Dirección General del Registro Electoral mediante el Código Electoral de 2009 (Picado, 2018). En 2002 la OCPE debió preparar todo lo relativo a la organización de las elecciones de febrero y diciembre de ese año, el citado plan piloto de voto electrónico, una segunda ronda de elección presidencial, así como la reprogramación de elecciones municipales en 10 cantones de la vertiente atlántica y, a pesar de ser su inicio en esas

---

<sup>3</sup> Véase, además, en torno a este particular, el oficio STSE n.º 3232 del 27 de setiembre de 2000 y lo acordado en sesión ordinaria del TSE n.º 5-2011 del 16 de enero de 2001.

responsabilidades, se cumplieron las expectativas que se tenían con ese nuevo modelo de gestión de la administración electoral.

Para la organización del proceso electoral de 2006, no se utilizaron los auxiliares electorales que funcionaron en 2002, debido a las críticas de los partidos políticos en el sentido de que a las agrupaciones partidarias se les dificultaba el reclutamiento de personas para que los representaran en las mesas de votación, pues muchos manifestaban que preferían trabajar para el TSE porque les pagaban. El tiempo demostró que tales alegatos carecían de sustento, ya que en 2006 la falta de representantes partidarios en las mesas de votación más bien aumentó, de suerte que a pocas semanas de las elecciones, el TSE decidió hacer un llamado a la ciudadanía para que colaboraran como integrantes de JRV, campaña en la que participaron varias personalidades del país, entre ellas la defensora de los habitantes, rectores de universidades públicas, el escultor Jorge Jiménez Deredia y el astronauta Franklin Chang Díaz. Gracias a la colaboración de los ciudadanos fue posible integrar todas las juntas receptoras de votos, pero el escaso tiempo para una capacitación adecuada ocasionó un aumento de errores en los procesos de llenado de actas y transmisión de datos.

Cabe destacar, además, que esas elecciones presidenciales fueron muy disputadas, pues si bien dos opciones superaban el 40% de votos válidos -por lo que no era necesario realizar una segunda ronda -, la muy escasa diferencia entre ambas candidaturas ocasionó que la noche de la elección no fuera posible saber con certeza absoluta quién había ganado, por lo que fue necesario esperar la conclusión del escrutinio definitivo a cargo de las magistraturas electorales. Dicha situación provocó una gran presión durante los días que demoró ese proceso, así como la interposición de una cantidad inusual de impugnaciones, lo que generó tensión en la ciudadanía. Al final, luego de escutar la totalidad de las mesas y resolver en firme todas las impugnaciones presentadas, la diferencia fue de 18 169 votos, que representaban poco menos del 1,1 % del total de votos válidamente emitidos<sup>4</sup>.

En virtud de lo expuesto y de cara a las elecciones municipales de diciembre de ese año, se reincorporó la figura de los auxiliares electorales, que incluso fue contemplada en el Código Electoral de 2009 y se ha mantenido hasta la fecha, dado que elección tras elección es cada vez mayor el porcentaje de mesas de votación que carecen de representantes partidarios durante la jornada electoral.

---

<sup>4</sup> Ver Declaratoria de resultados de presidente y vicepresidentes de la república para el período constitucional 2006-2010, resolución n.º 1023-E-2006 del TSE.

No puede dejarse de lado que en 2007 se organizó el único referéndum que se ha realizado en nuestro país con fundamento en la Constitución vigente. Se celebró el 7 de octubre de 2007, y si bien la tensión y presión política experimentada fue muy fuerte, pues obligó al TSE a resolver una importante cantidad de gestiones debido a la polarización creada en torno al tema central en consulta (la suscripción de un tratado de libre comercio con los Estados Unidos), la organización del proceso fue llevada a cabo con éxito dentro de los plazos y con las garantías constitucionales y legales establecidas.

El 2 de setiembre de 2009 entra en vigor el nuevo Código Electoral y el día siguiente, 3 de setiembre, el TSE dispuso la creación de la Dirección General del Registro Electoral y de Financiamiento de Partidos Políticos -en adelante DGRE-, la cual está integrada por tres departamentos: Registro de Partidos Políticos, Coordinación de Programas Electorales y el Departamento de Financiamiento de Partidos Políticos<sup>5</sup>. Esta dirección entró en funciones el 8 de setiembre de 2009 y marcó el inicio de un nuevo modelo de administración electoral (Fernández, 2006).

La organización y logística de los procesos electorales requiere de una amplia y minuciosa planeación, y para ello el TSE había establecido un diseño consistente en segmentar el proceso en programas electorales, cada uno a cargo de una etapa de este, donde se designa un responsable que está en la obligación de diseñar un plan de implementación con el detalle de las actividades por realizar, los recursos y el tiempo; además de verificar y velar por el cumplimiento de la normativa respectiva.

Antes de la creación de la OCPE y la DGRE, los programas se constituían meses antes de las elecciones y una vez finalizado el proceso, sus encargados y personal regresaban a las oficinas donde ordinariamente prestaban servicios, por lo que no se contaba con el tiempo suficiente para valorar y recomendar innovaciones que implicaran mejoras en el desarrollo del proceso electoral. Por tal motivo, el contar con una dependencia permanentemente dedicada a la organización de elecciones, permitió que fuera de la época electoral se analizaran y recomendaran mejoras para eficientizar la logística electoral, lo que se maximizó debido a que el nuevo Código Electoral brindaba mayor discrecionalidad para establecer los mecanismos necesarios para el ejercicio del sufragio, pues en su numeral 169 determinó que: "se votará en la forma y con los medios que para cada elección establezca el TSE", con la condición de dictar el respectivo reglamento con al menos seis meses de antelación, el

---

<sup>5</sup> Ver artículo 28 del Código Electoral y oficio n.º CPE-584-2009 del 8 de setiembre de 2009.

cual no puede ser variado de ninguna forma y debe ser puesto en conocimiento de los partidos políticos antes de su publicación.

Desde su inicio, la OCPE, posteriormente la DGRE, ha procurado no solo seguir aplicando las buenas prácticas identificadas de procesos anteriores, sino también implementar mejoras continuas a la logística electoral, por medio de recomendaciones al TSE sobre innovaciones para una mayor eficiencia en la organización del proceso. Dentro de las innovaciones, cabe mencionar el diseño de las papeletas, la forma de emitir el sufragio -marcando las papeletas con bolígrafo- y la valoración de opciones de votación mediante dispositivos electrónicos. También se eliminó el uso de tinta indeleble tanto para votar como en señal de haber votado para, en su lugar, establecer la obligación de que cada elector estampara su firma en el padrón registro con fotografía, a la par de su nombre; mejoras en la logística de transmisión de resultados: se pasó de reportar resultados únicamente por vía telefónica o incluso telegramas, a utilizar tecnología de fax, luego computadores portátiles o *laptops* que, posteriormente, se complementaron con teléfonos celulares para ingresar directamente al sistema los resultados registrados en actas elaboradas por las JRV; y se desarrollaron sistemas informáticos para facilitar la labor de programas como Asesores Electorales, Inscripción de Candidaturas y Acreditación de Fiscales, entre otros.

Las primeras elecciones municipales celebradas del 2002 al 2010 se llevaron a cabo en diciembre del mismo año en que se realizaron las elecciones presidenciales y legislativas, pero estas se caracterizaron por una muy baja participación electoral, que se atribuyó, entre otras causas, a la ausencia de financiamiento público, la separación de las elecciones de alcaldes de las de regidores y la fecha de las elecciones, que no era la más conveniente. Esto motivó una serie de reformas legales (Fernández, 2019) y mediante Ley 8611 de 2007, se modificó, entre otros, el artículo 14 del Código Municipal con el objetivo de que la elección a nivel local se realizara dos años después de la elección presidencial y legislativa. Asimismo, ante un vacío legal en cuanto a la fecha de elección de regidurías, el 8 de febrero de 2008 el TSE interpretó que esta debía efectuarse junto con los demás cargos municipales, es decir, dos años después de la elección presidencial y que la elección conjunta de todos los cargos a nivel local sería a partir de la elección municipal del 7 de febrero de 2016. Por esa razón, la del 2010 sería la última elección de regidurías en conjunto con la presidencial y de diputaciones, lo que alteró el ciclo electoral de cuatro años para las regidurías que se eligieran en 2010. Por ello la resolución del TSE estableció que los cargos municipales electos en 2010, incluidos los regidores, tendrían por excepción, con el fin de

compatibilizar ese ciclo, un mandato de casi seis años, pues concluiría en abril de 2016.

Por otra parte, el Código Electoral de 2009 reformó nuevamente el artículo 14 para que el último párrafo de ese numeral contemplara de manera clara que todos los cargos de elección popular a nivel municipal serían electos el primer domingo de febrero, dos años después de las elecciones presidenciales. Además, el capítulo relativo al régimen económico de los partidos políticos, estableció el deber del Estado de contribuir con un monto equivalente al cero coma cero tres por ciento (0,03%) del producto interno bruto (PIB), para cubrir los gastos en que incurran los partidos políticos por su participación en los procesos electorales de carácter municipal, siempre que cumplan los requisitos que la misma legislación establece para tener derecho a ello (artículo 91 del Código Electoral).

Por último, en lo que respecta a este período, cabe mencionar que de cara a los procesos de 2010 se contempló una inversión importante en el desarrollo de sistemas y herramientas informáticas para facilitar la labor de los programas electorales, por ejemplo, se adquirió un sistema de radiofrecuencia con el propósito de identificar el saco (tula) que contiene la documentación y el material electoral al momento de la carga para su distribución y a la hora de recibir el material electoral la noche de la elección. Esta sería la última vez que se contaría con cuatro años para organizar la siguiente elección, ya que a partir de 2014 se realizan las elecciones cada dos años.

### **3.3 2014, inicio de un nuevo ciclo electoral**

El Código Electoral de 2009 incluyó la posibilidad de instalar JRV fuera del territorio de la república, con el objetivo de posibilitar el derecho al sufragio a las personas costarricenses en el extranjero, para la elección presidencial y consultas populares de orden nacional. Sin embargo, debido a que el nuevo Código empezó a regir poco antes de la convocatoria a elecciones de 2010, no fue posible implementar el voto en el extranjero en esas elecciones, y se postergó para las presidenciales de 2014.

En febrero de 2014 se llevó a cabo la primera experiencia de voto en el extranjero, para lo cual se instalaron 41 juntas receptoras de votos en los consulados que Costa Rica tenía en funcionamiento en 52 países. En esta ocasión el padrón de residentes en el extranjero cerró en 12 654 electores; sin embargo, esa cifra creció en las siguientes elecciones, de suerte que para la última elección presidencial hubo 50 833 costarricenses habilitados para votar en el extranjero, pero lamentablemente, en todos los casos se presentó

un alto abstencionismo, sobre todo en la segunda ronda de elección presidencial, como se muestra en la tabla 1.

**Tabla 1**

*Padrón electoral voto en el extranjero, 2014-2022*

Variable electoral	2014		2018		2022	
	Primera ronda	Segunda ronda	Primera ronda	Segunda ronda	Primera ronda	Segunda ronda
Países	41	40	42	42	42	41
Consulados	52	50	52	52	52	50
JRV	61	61	70	70	80	78
Personas funcionarias	51	43	16	6	11	7
Padrón	12 654	12 654	31 869	31 869	50 833	50 833
Votos emitidos	2771	1947	4431	4819	6299	5517
% Participación	21,9%	15,4%	13,9%	15,1%	12,4%	10,9%

*Nota.* Elaborada por el Departamento de Programas Electorales.

En 2014 se estimó necesario enviar funcionarios electorales a aquellos países donde el padrón superara los 50 electores, para colaborar en las juntas receptoras de votos instaladas fuera del país, pero ello se ha venido reduciendo consistentemente, gracias a la experiencia adquirida por el personal de los consulados y lecciones aprendidas en el proceso. Esto, por supuesto, impacta el costo asociado a la organización de elecciones fuera del país, cuya logística fue exitosa y eficiente tomando en cuenta lo invertido en su organización (Sobrado, 2015), que se fue racionalizando a pesar del crecimiento tan notable en el padrón electoral, por lo que el costo por cada elector en el exterior se redujo en un 57% aproximadamente (Castro, 2020), según el siguiente detalle<sup>6</sup>:

- Elección 2014: 84 958 703,00
- Elección 2018: 58 913 847,00
- Elección 2022: 62 611 920,00

De conformidad con las reformas introducidas a la legislación municipal y electoral, en febrero de 2014 solo se elegirían los cargos a la presidencia y

<sup>6</sup> Comprende gastos operativos, traslado de funcionarios y de material ida y regreso, contrataciones diversas y costo de la impresión de papeletas y del padrón registro según las cantidades correspondientes a las JRV en el extranjero.

diputaciones de la república. Por consiguiente, tales elecciones fueron menos complejas en cuanto a la inscripción de candidaturas e impresión de papeletas; ya que solo se eligieron 60 cargos (presidencia, dos vicepresidencias y 57 diputaciones), lo que requirió la producción de 8 tipos distintos de papeletas (una nacional y 7 provinciales), muy por debajo de las más de 500 producidas en la anterior municipal. Además, para esas elecciones, por primera vez, se adjudicó la impresión de papeletas a una imprenta privada, debido a que la Imprenta Nacional no contaba con la tecnología para numerar digitalmente las papeletas, entre otros factores.

En cuanto al tema de la integración de las JRV, se enfatizó en el reclutamiento y capacitación de auxiliares electorales para contar con la cantidad suficiente de personas capacitadas y comprometidas en el efectivo y óptimo funcionamiento de estos organismos electorales.

Se debe señalar que en las elecciones de 2014 se aplicaron por primera vez el principio de paridad y el mecanismo de alternancia de género en las nóminas de candidaturas, que si bien era una obligación establecida en el Código Electoral de 2009, no fue posible exigirlos en las elecciones de 2010 "(...) por cuanto, para la fecha de promulgación y entrada en vigencia de la reforma, ya se había producido un significativo avance del calendario electoral para esos comicios y algunos partidos políticos ya habían iniciado o concluido sus procesos de selección de candidaturas" (TSE, resolución 1724-E8-2019)<sup>7</sup>.

Otro aspecto novedoso de las elecciones de 2014 fue la implementación del segundo plan piloto de votación electrónica, proyecto en el que la DGRE, la Dirección de Estrategia Tecnológica, el Departamento de Programas Electorales y el Programa de Voto Costarricense en el Extranjero trabajaron en conjunto desde 2011 con el fin de implementarlo en la mayoría de JRV que se instalaran en el extranjero. No obstante, debido a atrasos en la adquisición del *hardware* y en el desarrollo del respectivo sistema informático, no fue posible realizar las respectivas pruebas y simulacros de la versión definitiva del sistema, razón por la cual la DGRE recomendó no ejecutar el plan piloto en el extranjero y, en su lugar, se realizó una prueba no vinculante en territorio nacional, aprobada por el TSE en diciembre de 2013.

La prueba se ejecutó en 8 centros de votación y participaron, voluntariamente, 2519 electores en las elecciones de febrero y 1289 en la segunda votación del 6 de abril de 2014. De acuerdo con las encuestas realizadas por el TSE a los ciudadanos que utilizaron el sistema, la calificación fue positiva, ya que el 82%

---

<sup>7</sup> Ver resoluciones de TSE: 3399-E8-2009, 3671-E8-2010 y 4303-E8-2010.



indicó que el manejo de la urna electrónica les resultó muy fácil, al 16% fácil y solamente el 1% lo consideró difícil. El 73% señaló que la urna electrónica les generó mucha confianza, el 23% opinó que le da algo de confianza y el 4% señaló poca confianza. Finalmente, el 92% indicó que a futuro les gustaría que las elecciones se realizaran con urna electrónica. Si bien esos resultados alentaban la continuidad del proyecto, debido a factores presupuestarios y a la crisis fiscal, se decidió suspenderlo hasta que se contara con condiciones que garantizaran su viabilidad.

Dentro de las innovaciones tecnológicas implementadas en 2014 de manera exitosa, fue la aplicación instalada en la página web del TSE para el cambio de domicilio electoral para que los electores que requerían votar en el extranjero realizaran el trámite desde cualquier parte del mundo llenando un formulario digital. También, se creó una herramienta web que permitió a la ciudadanía ubicar los centros de votación mediante mapas asociados con cada una de las personas y sus datos, incluyendo la información de los puestos a elegir, según su circunscripción, y puso a disposición la ficha programática de cada candidatura inscrita a fin de promover el voto razonado.

Por otra parte, se incorporan mejoras en el proceso de empaque de material electoral, utilizando una metodología de producción en línea. Asimismo, el sistema de radiofrecuencia adquirido por el TSE en 2010 se aprovechó no solo para identificar la tula al momento de la carga para su distribución y su reingreso a la institución, sino que el sistema verificó:

- La correspondencia del saco de tula-padrón registro-ruta desde el armado del saco en la bodega.
- El control de los sacos entregados por el personal de recolección de material electoral.
- El recibo de sacos (cantidad y procedencia) y la verificación de que dentro de estos se incluya el padrón registro.
- Ubicación de sacos y padrón registro (sala de escrutinio o bodegas de sacos).

Dentro de este contexto, debemos referir las mejoras al Programa de Transmisión de Datos, en el cual participan activamente el Instituto Costarricense de Electricidad (ICE) y Radiográfica Costarricense (Racsa)<sup>8</sup>, tales como la ampliación de centros de llamadas -comúnmente conocidos

---

<sup>8</sup> Anteriormente también Correos de Costa Rica, cuando se utilizaban telegramas y fax para comunicar resultados de las juntas receptoras de votos.

como *call centers*, que involucraron un total de 241 operadores, así como la utilización de dos nuevas plataformas llamadas mensajería USSD (mensajes de texto vía celular) y el IVR autoservicio, que funcionaron con la red de telefonía del ICE. Además, se incluyeron computadoras portátiles y *data card* en algunos centros de votación para garantizar la disponibilidad de múltiples medios de transmisión, y se contó con un nuevo visualizador de datos, que presentó de manera gráfica e interactiva los resultados de las elecciones.

En 2016 por primera vez se debían elegir todos los cargos a nivel local, 6069 en total; es decir, 1118 más (23%) que, en 2010, para los cuales 64 organizaciones políticas -incluidas 4 coaliciones- presentaron 34 449 candidaturas, lo que impactó su proceso de inscripción. Al final se inscribieron 31 880 y se denegaron 2569, que implicó el estudio y resolución de prácticamente un 100% más de candidatos respecto a las municipales de 2010, donde de 17 452, se inscribieron 15 862 y se denegaron 1590. De hecho, el proceso no pudo realizarse dentro del plazo previsto en el plan de implementación, que había estimado finalizar el 15 de diciembre de 2015, pero concluyó un mes después, el 15 de enero de 2016, desfase que puso en riesgo las siguientes etapas del proceso, sin embargo, se logró que el material electoral llegara a las juntas receptoras de votos en el plazo legal establecido.

Previendo la complejidad que significaba la elección de todos los cargos municipales en la misma fecha, se promovió la modernización del Sistema de Información Electoral a fin de contar con un sistema integral para la automatización del registro de partidos e inscripción de candidaturas. No obstante, la empresa adjudicataria incumplió la entrega del citado módulo, por lo que para la elección de 2016 se debió enfrentar la inscripción de candidaturas con el mismo sistema utilizado anteriormente que constaba de tres módulos diferentes que no se comunicaban entre sí: Sistema de Fiscalización de Asambleas Partidarias; Sistema de Asambleas y Candidaturas y la Ficha de Registro de Tomos de Partidos Políticos. Por tal razón, de cara a las siguientes elecciones, las direcciones del Registro Electoral y Estrategia Tecnológica se abocaron a trabajar de manera conjunta para contar con un sistema informático que integrara los diversos módulos que se utilizan en la inscripción de candidaturas, para facilitar la mayor parte de las tareas de verificación y comprobación de requisitos, a fin de mitigar los riesgos de errores y atrasos.

El proceso de impresión de papeletas también resultó complejo por la cantidad de circunscripciones electorales para elegir los cargos a nivel local. En 2010 debía producirse una papeleta distinta por cada cantón, pero a partir de 2016, dos más: una por cada distrito administrativo y otra adicional en donde exista

un concejo municipal de distrito, los cuales hasta 2020 eran ocho. Por tal motivo, en 2010 debieron imprimirse 562 diseños diferentes y 650 en 2016, ya que siempre está en aumento la cantidad de distritos administrativos y últimamente de cantones.

Para las elecciones de 2016, la DGRE recomendó al TSE implementar un plan piloto para coordinar la labor entre los programas electorales de Transmisión de Datos y Asesores Electorales, según el cual en el cantón de Turrialba el asesor electoral sería el “encargado de zona de transmisión de datos” y debería seleccionar y reclutar a los encargados de realizar esa transmisión. Esto con el propósito de valorar si a futuro la labor logística del Programa de Transmisión de Datos se podría encargar a los asesores electorales para aprovechar la capacidad instalada en cada cantón sin duplicar esfuerzos y reducir los costos asociados al pago de viáticos y jornada extraordinaria. Esta iniciativa tuvo éxito, razón por la cual en las siguientes elecciones se amplió a tal punto que en la elección de 2024 el programa de Transmisión de Datos solo se encargó de la logística relativa a la provincia de San José; en el resto del país esa labor fue realizada por el Programa de Asesores Electorales y se espera que en el próximo proceso este último asuma totalmente esa responsabilidad.

Lo anterior refleja la forma de trabajo de la administración electoral, que tiene en cuenta la importancia y lo delicado que resulta la organización de una elección, ya que cambios en etapas estratégicas de la logística del proceso no se realizan de manera abrupta, sino paulatina, probando, controlando y midiendo para estar seguros de que cada paso se dé en la dirección correcta, para incrementar los niveles de eficiencia, sin demeritar las garantías relativas al ejercicio del sufragio.

Otras innovaciones destacables incorporadas en las elecciones municipales de 2016 fueron:

- a) Modificaciones en el padrón registro con fotografía: se aumentó el tamaño de la hoja del padrón registro con fotografía y se le incluyeron dos secciones para la consolidación de los resultados finales de la elección.
- b) Instalación de dispositivos GPS en los vehículos de uso de los programas electorales, para mantener un estricto control del uso y custodia de las unidades móviles y la precarga de las rutas de distribución y recolección del material electoral.
- c) Mejoras en el material de apoyo para la población con alguna discapacidad.
- d) Aplicación informática de consulta del lugar de votación para dispositivos móviles.

e) Mejoras en la plataforma electrónica de servicios para gestionar y firmar electrónicamente diferentes trámites, ya que integra los sistemas de Registro de Partidos políticos e Inscripción de Candidaturas, Acreditación de Fiscales y Observadores Nacionales y Asesores Electorales.

Las herramientas indicadas constituyeron mejoras importantes en la logística del proceso electoral, que se revisan, actualizan y consolidan en la organización de las siguientes elecciones. Con base en esta metodología de trabajo, en 2018 se puso a disposición de la población discapacidad auditiva y poblaciones indígenas una herramienta informática que permite traducir la información electoral al lenguaje LESCO y a lenguas indígenas; también el Programa de Empaque de Material se mejoró con un procedimiento denominado "preempaque" que permitió disminuir la cantidad de estaciones de trabajo y mejorar el control de calidad, al realizar el empaque en una sola línea de producción; y se desarrolló una aplicación (APP) para los dispositivos móviles utilizados para la transmisión de resultados provisionales, la cual facilitó el ingreso de los resultados, que mejoró los tiempos de captura y mitigó riesgos de error.

Por otra parte, en 2018 se realizaron ajustes al sistema de inscripción de candidaturas, ya que había que aplicar por primera vez la paridad en los encabezamientos de las nóminas provinciales de diputaciones, de forma tal que la diferencia en el número de listas encabezadas por mujeres y por hombres no fuera superior a uno, lo cual obliga a que, de las siete listas de candidatos, cuatro sean encabezadas por personas de un sexo y tres por personas del otro.

En febrero de 2020 por segunda vez se llevó a cabo la elección de todos los cargos a nivel local, pero aumentó la complejidad del proceso, pues participaron 18 agrupaciones más que en 2016 (86 en total), y se volvió a romper el récord de postulaciones con la presentación de 35 578 candidaturas, de las cuales se inscribieron 33 873. Pero el contar con el sistema informático denominado Módulo DRPP-SIE, no solo se agilizó la verificación de requisitos y se fortalecieron los controles, sino que también mejoró el tiempo de ejecución del programa y a diciembre de 2019 ya se tenían firmes la totalidad de candidaturas. Esto constituyó un acierto digno de reconocimiento para el personal involucrado en su desarrollo y pruebas funcionales.

Otro hito por resaltar es la impresión de papeletas que se realizó, por primera vez, mediante un sistema digital, que permitió eliminar subprocessos y mitigar los riesgos de error.

Para 2020, se destacan, también, las mejoras al formulario para la presentación de candidaturas vía web; y la adquisición de bandas transportadoras curvas que permitieron extender el trayecto de traslado de la tula desde el camión hasta la bodega, agilizando el proceso de descarga, y reduciendo el personal involucrado y su costo.

Las elecciones nacionales de 2022 se organizaron en un entorno de pandemia que obligaba considerar una serie de previsiones para el resguardo de la salud, como privilegiar la utilización de herramientas digitales para la realización de actividades virtuales, con el objetivo de mitigar los riesgos de contagios. En este sentido y de acuerdo con un convenio suscrito entre el Instituto de Formación y Estudios en Democracia y las fundaciones Omar Dengo y Konrad Adenauer Stiftung, se puso a disposición de miembros de juntas electorales, auxiliares electorales y fiscales partidarios cursos virtuales y autogestionados para su capacitación. Asimismo, para la jornada electoral se adquirieron suministros para desinfección y limpieza, mascarillas y un dispositivo para colocar la cédula de identidad para evitar su manipulación por parte de los miembros de mesa. También se capacitó a asesores y delegados para coordinar el ingreso y estadía en los centros de votación para evitar aglomeraciones, se sensibilizó y concientizó al electorado sobre el respeto de la distancia mínima entre personas. Además, se habilitó un medio digital de consulta para el padrón provisional de electores, que consistió en un anuncio con un código QR impreso mediante el cual se podía verificar el domicilio electoral.

Finalmente, se destaca el uso de brazaletes como medio para identificar a los agentes electorales (fiscales, auxiliares electorales), cuyo diseño incluyó un código QR genérico que al ser escaneado permitía verificar en tiempo real la acreditación de esos agentes.

Para febrero de 2024 se realizó una nueva elección de autoridades municipales, que ha sido la más compleja de organizar debido al aumento en las circunscripciones, lo que tiene un efecto directo en la cantidad de puestos a elegir<sup>9</sup>. La única disminución fue en la cantidad de intendencias, pues como Monteverde se constituyó cantón, quedaron solo siete distritos administrativos con un concejo municipal de distrito. Por consiguiente, fue necesario producir 666 tipos de papeletas que en total englobaban 6212 cargos. Pese a contar con sistemas digitales de inscripción de candidaturas e impresión de papeletas, fue necesario hacer modificaciones al primero para incorporar el control de nuevos requisitos, pues una reforma legal, aprobada meses antes

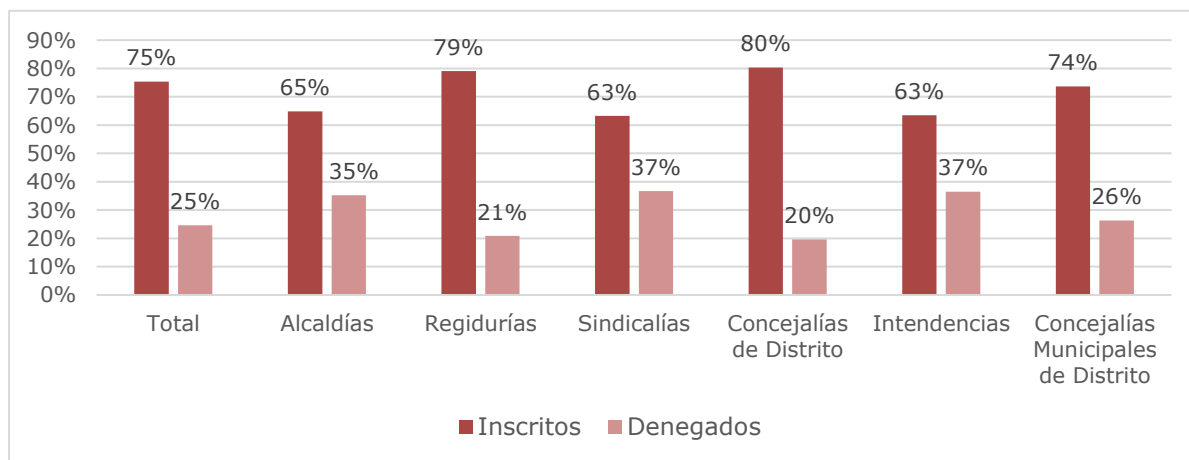
<sup>9</sup> En 2016 fueron 81 cantones, 82 en 2020 y 84 en 2024; mientras que los distritos administrativos pasaron de 480 a 491.

de la convocatoria, limitó la reelección indefinida en cargos municipales. Además, se requirió tomar las previsiones pertinentes para acreditar que en todos los casos se cumpliera con la paridad horizontal, requisito que por primera vez se aplicaría en elecciones municipales.

A pesar de que en 2024 participaron menos agrupaciones políticas (77 frente a 86 en el 2020), el número de candidaturas volvió a ser récord, ya que se presentaron 39 695, es decir, hubo un crecimiento del 5,6% respecto al 2020. Debido, principalmente, al requisito de paridad horizontal, se presentó un aumento significativo en la cantidad de candidaturas denegadas, que llegó a 9781, es decir, un 25% del total. La figura 1 muestra la relación entre candidaturas inscritas y denegadas por tipo de puesto.

### Figura 1

*Relación entre candidaturas inscritas y denegadas por puesto, elecciones municipales de 2024*

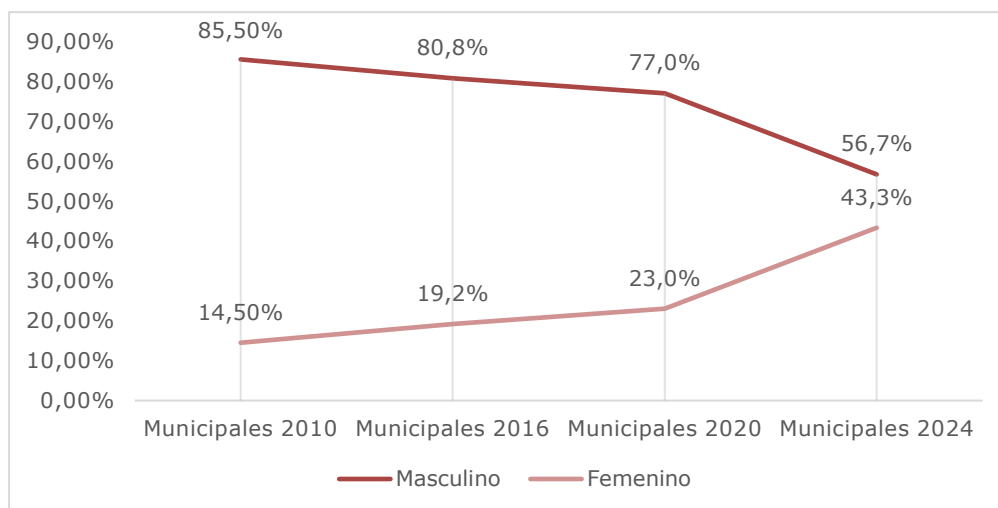


*Nota.* Elaborado por el Programa de Inscripción de Candidaturas, 2024

La aplicación del mencionado requisito de paridad horizontal contribuyó a disminuir la brecha entre las candidaturas inscritas por género, sobre todo a nivel de alcaldías, tal como se había logrado en la elección de diputaciones, según se desprende de la figura 2.

## Figura 2

*Porcentaje de candidaturas a alcaldías inscritas por elección, según sexo*



*Nota.* Elaborado por el Programa de Inscripción de Candidaturas, 2024

El rechazo, incluso de nóminas completas de candidaturas, generó un aumento en la cantidad de impugnaciones, por esa razón, hasta el 4 de enero de 2023 se logró la aprobación en firme de todas las candidaturas, que siempre representó una mejora respecto al plazo de conclusión de 2016<sup>10</sup>.

Dentro de las mejoras incorporadas en las elecciones de 2024, debemos señalar el envío de brazaletes de identificación de fiscales dentro de la tula, junto con el material electoral enviado a las JRV, a fin de controlar la entrega de estos distintivos el propio día de la elección. Además, se puso a disposición de la ciudadanía y las organizaciones partidarias la plataforma virtual de capacitación para fiscales de partidos políticos, en la que participaron 950 personas. Otra novedad fue el envío de aproximadamente 35 mil mensajes SMS a fiscales de partidos políticos con material audiovisual para su capacitación.

En lo que respecta al Programa de Transmisión de Datos, se extendió la logística a cargo de los asesores electorales a seis provincias, solo San José quedó a cargo del Programa de Transmisión. Además, por medio de mensajes SMS se remitió la *clave dicta* de códigos o claves de seguridad a 5037 auxiliares electorales encargados de transmitir el resultado de sus juntas, a los efectos de activar su

<sup>10</sup> Se presentaron 200 recursos contra resoluciones denegatorias dictadas por la DGRE (11% más respecto al 2020), de los cuales 127 apelaciones se elevaron ante el TSE (un 86% de incremento respecto al 2020), aunque solo 8 se declararon con lugar.

usuario de captura, lo que sustituyó la impresión y distribución de la mayoría de los sobres lacrados.

En las elecciones de 2024 se realizó nuevamente un plan piloto de votación por medio de dispositivos electrónicos en 499 JRV que involucró un universo de 320 207 electores, equivalente a un 10% del padrón nacional electoral. El proyecto se denominó papeleta única electrónica (PUE) y su utilización era obligatoria y vinculante, con la particularidad de que el dispositivo no registra ni almacena ningún voto (carece de memoria o capacidad instalada para ello), sino que el voto efectuado para los distintos cargos solo queda registrado en dicha papeleta electrónica, por eso se llamó única.

El referido sistema de votación es parte de un proyecto tendiente a facilitar las labores de los integrantes de las JRV. Debido al aumento en la cantidad de partidos políticos en las papeletas y a que cada vez más mesas son integradas únicamente por auxiliares electorales, se incrementó el tiempo para transmitir el resultado de la votación y los errores en el llenado de actas<sup>11</sup>. Por lo que la citada herramienta tecnológica permitió que las juntas receptoras de votos llevar su labor de manera similar a lo que sucede en las segundas rondas de elección presidencial, en las que se facilita el proceso de cierre al ser una única papeleta con dos opciones. De esta forma, cuando el TSE dio a conocer el primer corte con resultados, este abarcó más del 80% de las juntas; antes de las 10 de la noche ya se sabía el resultado de más del 90% de mesas, y al final de la transmisión se había procesado el resultado de más del 99%. Es decir, que independientemente de la cantidad de cargos a elegir o partidos participantes, la papeleta única electrónica facilita la labor de cierre. De acuerdo con los datos, para las ocho de la noche, hora en que se darían a conocer los primeros resultados, se contaba con la información de más del 72% de las juntas consideradas en el proyecto PUE, mientras que en las restantes a esa hora se había procesado el resultado de poco más del 21%. Además, al cierre de la transmisión se procesó de manera correcta el resultado del 99,8% de las juntas en las que se implementó el proyecto PUE. Lo anterior se evidencia en la tabla 2.

---

<sup>11</sup> Por ejemplo, en 2022 al cierre de la jornada solo se pudo procesar el resultado del 89% de las juntas receptoras de votos, debido a errores, principalmente de suma.



## Tabla 2

### Resultados de cortes provisionales, elecciones municipales de 2024

Fecha corte	Hora corte	Papeleta única electrónica			Papeletas tradicionales		
		Procesadas	Acumuladas	%	Procesadas	Acumuladas	%
4/2/2024	19:58:11	362	362	72,5	1 263	1 263	21,2
4/2/2024	20:28:10	81	443	88,8	1 370	2 633	44,1
4/2/2024	<b>20:38:46</b>	<b>8</b>	<b>451</b>	<b>90,4</b>	<b>490</b>	<b>3 123</b>	<b>52,3</b>
4/2/2024	20:48:19	8	459	92,0	444	3 567	59,7
4/2/2024	20:58:10	10	469	94,0	419	3 986	66,8
4/2/2024	21:08:11	9	478	95,8	375	4 361	73,0
4/2/2024	21:18:11	10	488	97,8	310	4 671	78,2
4/2/2024	21:28:09	6	494	99,0	213	4 884	81,8
4/2/2024	21:38:09		494	99,0	188	5 072	85,0
4/2/2024	21:48:41		494	99,0	144	5 216	87,4
4/2/2024	21:58:28		494	99,0	132	5 348	89,6
4/2/2024	22:08:14		494	99,0	112	5 460	91,5
4/2/2024	22:18:07		494	99,0	8	5 542	92,8
4/2/2024	22:28:09		494	99,0	32	5 74	93,4
4/2/2024	22:38:09	2	496	99,4	49	5 623	94,2
4/2/2024	22:48:10	1	497	99,6	25	5 648	94,6
4/2/2024	22:58:46		497	99,6	14	5 662	94,8
4/2/2024	23:08:24		497	99,6	14	5 676	95,1
4/2/2024	23:18:15		497	99,6	7	5 683	95,2
4/2/2024	23:28:08		497	99,6	10	5 693	95,4
4/2/2024	23:38:08		497	99,6	11	5 704	95,5
4/2/2024	23:48:49	1	498	99,8	8	5 712	95,7
5/2/2024	00:01:58		498	99,8	10	5 722	95,8
5/2/2024	06:00:22		498	99,8	22	5 744	96,2
5/2/2024	12:00:36		498	99,8	83	5 827	97,6

*Nota.* Elaborado por el Programa de Transmisión de datos, 2024

Por otra parte, de acuerdo con la tabla 3, el índice de participación de quienes podían votar mediante papeleta única electrónica fue un 33,33%, mientras que en las restantes juntas fue de un 31,84%, por lo que la implementación de esta tecnología no afectó negativamente la participación.

### Tabla 3

*Índice de participación por forma de votación, elecciones municipales de 2024*

Tipo de votación	Electores	Participación	% Participación
Manual (tradicional)	3 250 600,00	1 035 078,00	31,84%
Papeleta electrónica	320 207,00	106 720,00	33,33%
Total	<b>3 570 807,00</b>	<b>1 141 798,00</b>	<b>31,98%</b>

*Nota.* Elaborado con base en información brindada por la Sección de Ingeniería de Software.

Cabe destacar que un sondeo aplicado a electores que utilizaron la PUE reflejó que al 88,7% le resultó fácil votar; el 83,2% manifestó que prefiere este método de votación y el 79% indicó tener mucha confianza en el sistema. En lo que respecta a integrantes de las JRV, el 96,6% consideró fácil o muy fácil el uso del sistema y el 99,1% indicó que generó rapidez y agilidad en el proceso de conteo, cierre y transmisión de resultados. Lo anterior pone de manifiesto que la votación implementada mediante el sistema PUE fue exitosa y constituye una herramienta que facilita el trabajo de los integrantes de las mesas de votación. Además, es un sistema que permite conservar muchas de las características del voto tradicional, ya que son los integrantes de la JRV y no un sistema informático, quienes al final acreditan todos y cada uno de los votos emitidos, incluso con la potestad de anular aquellos que no llenen los requisitos para su validez.

#### 4. COROLARIO

Siguiendo políticas de mejora continua, propias de procesos de gestión de calidad, el TSE en su dimensión de administración electoral ha venido implementando innovaciones para procurar mayor eficiencia en la organización de procesos electorarios, que es su desafío permanente.

Los cambios llevados a cabo a lo largo de 75 años han posibilitado que, sin menoscabo de la confianza y credibilidad de la ciudadanía en los resultados electorales y en la excelencia de la logística electoral, hayan aumentado los índices de eficiencia de acuerdo con el indicador del costo del voto por elector, uno de los más bajos de América Latina. No obstante, siempre hay que estar atentos y vigilantes a las amenazas que se ciernan sobre el sistema electoral, a los efectos de proponer e implementar las medidas de mitigación que

resulten pertinentes para el ejercicio pleno de los derechos fundamentales de elegir y ser electos.

## REFERENCIAS

Castro Jiménez, D., Mora Izaguirre, C. y Zamora Rowe, A. (Ene.-jun., 2020). Voto en el exterior y la percepción de la población hacia este ejercicio democrático. *Revista de Derecho Electoral*, (29), 33-50. [https://www.tse.go.cr/revista/art/29/castro\\_mora\\_zamora.pdf](https://www.tse.go.cr/revista/art/29/castro_mora_zamora.pdf)

Código Electoral [CE]. Ley 1536 de 1952. 10 de diciembre de 1952 (Costa Rica).

Código Electoral [CE]. Ley 8765 de 2009. 19 de agosto de 2009 (Costa Rica).

Código Municipal. Ley 7794 de 1998. 27 de abril de 1998 (Costa Rica).

Constitución Política de Costa Rica [Const]. Art. 95 inciso 3. 7 de noviembre de 1949 (Costa Rica).

Echeverría Alfaro, J. J. (Ene.-jun., 2021). Trascendencia política de las elecciones municipales. *Revista de Derecho Electoral*, (21), 1-2. [https://tse.go.cr/revista/art/21/echeverria\\_alfaro.pdf](https://tse.go.cr/revista/art/21/echeverria_alfaro.pdf)

Fernández Masís, H. (Ene.-jun., 2006). El proceso electoral. *Revista de Derecho Electoral*, (1), 1-28. <https://tse.go.cr/revista/art/1/fernandez.pdf>

Fernández Masís, H. (Jul.-dic., 2010). Efectos de la promulgación de la Ley 8765 en el proceso electoral. *Revista de Derecho Electoral*, (10), 1-55. [https://tse.go.cr/revista/art/10/fernandez\\_masis.pdf](https://tse.go.cr/revista/art/10/fernandez_masis.pdf)

Fernández Masís, H. (Ene.-jun., 2019). Elección de autoridades municipales en Costa Rica. *Revista de Derecho Electoral*, (27), 42-72. [https://tse.go.cr/revista/art/27/fernandez\\_masis.pdf](https://tse.go.cr/revista/art/27/fernandez_masis.pdf)

Ley 7653. Reforma al Código electoral del 10 de diciembre de 1996. Diario Oficial 246.

Ley 8611. Reformas del Código Municipal del 12 de noviembre de 2007. Diario Oficial 225.

Loaiza Gutiérrez, N. y Ross González, M. (1999). *El Tribunal Supremo de Elecciones: un compromiso con la democracia*. Tribunal Supremo de Elecciones.

- Murillo Montoya, C. (Ene.-jun., 2009). Relevancia de un registro electoral confiable en los procesos electorales costarricenses. *Revista de Derecho Electoral*, (8), 1-25. [https://tse.go.cr/revista/art/8/Murillo\\_Montoya.pdf](https://tse.go.cr/revista/art/8/Murillo_Montoya.pdf)
- Obregón Quesada, C. (2000). *El proceso electoral y el Poder Ejecutivo en Costa Rica: 1808-1998*. Editorial de la Universidad de Costa Rica.
- Picado León, H. (Ene.-jun., 2008). La negociación de la reforma al Código Electoral costarricense. *Revista de Derecho Electoral*, (5), 2-25. [https://tse.go.cr/revista/art/5/picado\\_leon\\_num5.pdf](https://tse.go.cr/revista/art/5/picado_leon_num5.pdf)
- Picado León, H. (Jul.-dic, 2008). Implicaciones jurídicas del sistema electoral. *Revista de Derecho Electoral*, (6), 1-39. <https://tse.go.cr/revista/art/6/PICADO.pdf>
- Picado León, H. (2018). *Reforma electoral: actores, procedimiento y discurso*. Editorial IFED.
- Ramírez Moreira, O. (2010). Comportamiento del electorado costarricense. Elecciones del 2006. Editorial de la Universidad de Costa Rica [https://tse.go.cr/pdf/varios/comportamiento\\_electorado\\_costarricense.pdf](https://tse.go.cr/pdf/varios/comportamiento_electorado_costarricense.pdf)
- Sala Constitucional de Costa Rica. Resolución 2015-016070, 14 de octubre de 2015.
- Sala Constitucional de Costa Rica. Resolución 2023-002951, el 8 de febrero de 2023.
- Sobrado González, L. A. (Jul.-dic, 2007). La inscripción automática de electores en el ordenamiento electoral costarricense. *Revista de Derecho Electoral*, (4), 1-12. [https://tse.go.cr/revista/art/4/sobrado\\_num4.pdf](https://tse.go.cr/revista/art/4/sobrado_num4.pdf)
- Sobrado González, L. A. (Ene.-jun., 2010). El régimen electoral en la Constitución de 1949. *Revista de Derecho Electoral*, (9), 1-29. [https://tse.go.cr/revista/art/9/sobrado\\_gonzalez\(1\).pdf](https://tse.go.cr/revista/art/9/sobrado_gonzalez(1).pdf)
- Sobrado González, L. A. (2014). *Elecciones y democracia*. Instituto de Formación y Estudios en Democracia, Fundación Konrad Adenauer.
- Sobrado González, L. A. (Ene.-jun., 2015). Singularidad de las elecciones costarricenses de 2014 y el reto que dejan planteado. *Revista de Derecho Electoral*, (19), 342-356 [https://tse.go.cr/revista/art/19/sobrado\\_gonzalez.pdf](https://tse.go.cr/revista/art/19/sobrado_gonzalez.pdf)
- Tribunal Supremo de Elecciones de Costa Rica (2000). Sesión 17-2000 del 29 de febrero de 2000.
- Tribunal Supremo de Elecciones de Costa Rica (2000). Sesión 34-2000 del 4 de mayo de 2000.

- Tribunal Supremo de Elecciones de Costa Rica (2001). Sesión 5-2011 del 16 de enero de 2001.
- Tribunal Supremo de Elecciones de Costa Rica (2001). Resolución 1734-E-2001; 24 de agosto de 2001.
- Tribunal Supremo de Elecciones de Costa Rica (2009). Sesión 088-2009, 3 de setiembre de 2009.
- Tribunal Supremo de Elecciones de Costa Rica (2013). Sesión 118-2013 del 24 de diciembre de 2013.
- Tribunal Supremo de Elecciones de Costa Rica. (2014). *Protocolo proceso electoral costarricense accesible a las personas privadas de libertad* (4.ª edición). Editorial IFED. <https://tse.go.cr/pdf/normativa/protocolo-personas-privadas-libertad.pdf>
- Tribunal Supremo de Elecciones de Costa Rica (2016). Resolución 3603-E8-2016; 22 de mayo de 2016.
- Tribunal Supremo de Elecciones de Costa Rica (2019). Resolución 1724-E8-2019; 27 de febrero de 2019.
- Tribunal Supremo de Elecciones de Costa Rica (2023). Resolución 2910-E7-2023; 28 de abril de 2023.
- Vega Villalta, M. (2009). Memoria: sesenta años del Tribunal Supremo de Elecciones de la República de Costa Rica. Tribunal Supremo de Elecciones. <http://ride.tse.go.cr/handle/123456789/1577>