

Escrutinio y recuento de votos en el ordenamiento jurídico costarricense

Mario Andrés Matarrita Arroyo*

Nota del Consejo Editorial



Recepción: 21 de enero de 2012.

Revisión, corrección y aprobación: 28 de marzo de 2012.

Resumen: El escrutinio de los votos en la dinámica procesal electoral representa una de las labores medulares en la conceptualización de actividades electivas modernas. La reciente aprobación de una reforma integral al Código Electoral en Costa Rica (2009), encarna la vocación del ordenamiento jurídico por actualizar sus presupuestos normativos al contexto imperante en el derecho y el sistema electoral. La asunción de un nuevo modelo escrutador de votos, propuesto por el legislador de 2009 y depurado por el Tribunal Supremo de Elecciones, no representa una transformación en perjuicio de las condiciones de transparencia y seguridad anheladas en los procesos electivos nacionales.

Palabras clave: Escrutinio electoral / Recuento de votos / Juez electoral / Junta Receptora de Votos / Conteo de votos / Cómputo de votos.

Abstract: The counting of votes, in electoral procedural dynamics, represents one of the core tasks in a modern election conceptualization. The recent law reform of Costa Rica's Electoral Code (2009) embodies the vocation of the legal system to update their normative measures to the context prevailing in the legal and electoral system. The adoption of a new model for counting votes, proposed by the legislature of 2009 and refined by the Electoral Supreme Tribunal, does not represent a change in detriment of the conditions of transparency and security yearned in all electoral proceeding.

Key Words: Electoral scrutiny / Vote Recount / Electoral Judge / Vote Receiving Board / Counting of votes / Computing of votes.

*Costarricense, Abogado, correo mario.matarrita@ucr.ac.cr. Licenciado en Derecho por la Universidad de Costa Rica. Asistente de Presidencia, Tribunal Supremo de Elecciones.

A. Introducción

La regulación y caracterización del escrutinio de los votos, en el marco normativo de Costa Rica, ha englobado las manifestaciones culturales y jurídicas de una sociedad que, desde hace muchos años, optó por el ejercicio del sufragio como pilar en la conformación de sus sistemas gubernativos. De tal forma, el anterior Código Electoral (aprobado en 1952) y el cuerpo legislativo regente en la actualidad formularon, con contrastes marcados, esquemas escrutadores de sufragios que atendieran a las necesidades y realidades de los contextos de los cuales emanaron.

Directamente, en el seno de la problemática evaluada, el actual sistema escrutador, implementado por el Código Electoral de 2009, releva al Tribunal Supremo de Elecciones (TSE) de su anterior deber - sí instituido en el cuerpo legislativo antes vigente- de realizar un recuento general de los votos respecto de cada uno de los conteos emprendidos por las juntas receptoras de votos (JRV). Ahora bien, la evolución normativa en cuanto carácter definitivo de los conteos preliminares desarrollados por las mesas electorales será objeto de evaluación presente con el fin de dilucidar si el recuento o en este caso la ausencia de tal etapa implica, en el esquema autóctono¹, una opción perjudicial en relación con los niveles de transparencia y

¹Si bien, el derecho comparado ofrece un inmejorable acervo referencial y casuístico en relación con la etapa escrutadora de los votos, el presente texto no tiene por finalidad confrontar los presupuestos legislativos o jurisprudenciales que, regiones -como la Latinoamericana- encierran en los ordenamientos jurídicos que la componen. Para un abordaje efectivo en cuanto a la confrontación de los modelos de escrutinio en América Latina, se remite al lector a: Román Jacobo (Gustavo). "Escuchando la voz de las urnas: el escrutinio de los sufragios en el Derecho Electoral latinoamericano". En *Revista de Derecho Electoral*, San José, N.º 13, I Semestre, 2012; y Matarrita Arroyo (Mario A.). "*Impertinencia del recuento general de votos como garantía de seguridad y transparencia en los procesos electorales*". Tesis para optar por el grado de Licenciado en Derecho de la Universidad de Costa Rica, 2012.

seguridad esperados de una actividad procesal electoral tendiente a la conformación de la representación política ciudadana.

B. Escrutinio de los votos: Aproximación teórica-doctrinaria

La definición terminológica del escrutinio de votos se reviste con una esencialidad manifiesta, ya que es este el primer paso hacia el entendimiento y plena comprensión de las labores que enmarcan la etapa del proceso electoral en cuestión. Así, la búsqueda de conceptualizaciones aparejadas al instituto analizado debe iniciar desde los planos lingüísticos básicos para luego dar cabida a un nivel del análisis más próximo a la ciencia jurídica.

Dicho lo anterior, es factible iniciar aseverando que el término escrutinio proviene del latín *scrutinium*, vocablo que antes de remitir a la operación establecida para el conteo de los votos, significaba primariamente una búsqueda o indagación. Actualmente, los entes rectores de la lengua castellana son concluyentes al aseverar que el escrutinio es aquel "examen y averiguación exacta y diligente que se hace de algo para formar juicio de ello"². Si bien, tal acepción es lo suficientemente clara, no responde a la especificidad anhelada en razón de la cuestión electoral; así, resulta más conveniente en cuanto a la tecnicidad expresada, la segunda acepción propuesta para el mismo concepto, la cual entiende el escrutinio como el "*reconocimiento y cómputo de los votos en las elecciones o en otro acto análogo*"³.

Incorporando el análisis en ámbitos propios del Derecho Electoral, es dable apuntar que el escrutinio de los sufragios ha sido

²Real Academia Española. "Diccionario de la lengua española", 23.ª ed. En: <http://buscon.rae.es/draeI/>, 9 de enero de 2012.

³Ibíd.

conceptuado, por múltiples criterios doctrinarios, respondiendo a sentidos de enfoque tan numerosos como particulares. Franco Cuervo señaló que las labores escrutadoras consisten *"...en una contabilización de los elementos que se relacionan directamente con la emisión del voto, el cual se lleva a cabo en diversas instancias o etapas"*⁴.

Inmerso en la universalidad de formas procesales, el escrutinio de sufragios se ha entendido como aquel *"...medio para determinar el resultado de las elecciones"*⁵ o bien, como el *"conjunto de actos electorales que regulan el resultado de las elecciones"*⁶. De manera adicional, puede indicarse que la doctrina instituye un criterio uniforme sobre los contenidos que le son dotados -al escrutinio de los votos- en la actualidad. El criterio doctrinal no agota los posibles contenidos de este, sino que en los órdenes normativos -articulados en legislación- también importan razonamientos de mérito para el análisis de la cuestión debatida. Veamos.

De forma concreta, el caso de las leyes electorales costarricenses de más reciente data, 1952 y 2009, ofrecen en su texto sendas aproximaciones conceptuales; no obstante, se reserva para momentos futuros, en este mismo artículo, la acotación literal a los articulados legislativos relativos a la regulación del escrutinio de los votos.

Sin demérito de no enunciar, al menos presentemente, las definiciones de escrutinio aportadas por el legislador nacional, resulta oportuno a este punto construir una definición propia que muestre

⁴Franco Cuervo (2007:977).

⁵Hernández Becerra (1986:56).

⁶Ruiz Navarro Pinar (1989:273).

una proyección más que asequible de las labores objeto de cavilación actual. Desde tal postura, el escrutinio de los sufragios es la etapa culmen de la fase constitutiva del proceso electoral⁷ en la cual los organismos electorales dispuestos son encargados de calificar y cuantificar los votos emitidos en cada una de las mesas electorales. Lo anterior, evidentemente, en aras de consolidar los resultados definitivos de los comicios, datos estos conformadores de la manifestación de voluntad vertida por el Colegio Electoral.

1. Exursus. Equívoco en la utilización de términos afines al concepto de escrutinio

En el apartado inmediato anterior, se presentó una serie de concreciones terminológicas que identifican al escrutinio de votos en una dinámica sinérgica respecto de las demás fases del proceso electoral. Si bien, las posibilidades de definición fueron variadas, y en ocasiones particulares, resulta impropio negar la existencia de pareceres que, en el momento de configurar el escrutinio de los votos -en cuanto a su significación y naturaleza-, incurran en confusiones teóricas insostenibles.

Estos desconciertos se constatan al aseverar que el escrutinio de los votos, desde una óptica teórica estructural, es confundido en múltiples ocasiones con labores afines a las desarrolladas con motivo de la actividad escrutadora.

Desde esta inteligencia, el escrutinio, no en pocas ocasiones, se pretende homologar íntegramente a las nociones de conteo o

⁷La fase constitutiva, en conjunción con las fases preparatoria y declarativa han sido, desde la conformación doctrinaria, catalogadas como las etapas en las cuales se asientan las actividades características de los procesos electorales modernos.

cómputo de los votos, equívoco este que se funda en razones entendibles, pero definitivamente no compartidas.

La separación del vocablo "escrutinio de votos", frente a los de "cómputo" y "conteo" de los sufragios, representa un esclarecimiento deseable a las posibles implicaciones que conllevaría mantener la falaz comprensión de que todos estos términos son idénticos entre sí⁸.

Para el abordaje del equívoco, infundadamente sostenido, en los términos en que se introdujo anteriormente, se preponderará el razonamiento gramatical de los conceptos objeto de la confusión sobre la que se discurre en estas líneas. En ese orden de ideas, gramaticalmente estudiado, el concepto de conteo será admitido como el "cálculo o valoración"⁹ que se haga respecto de determinados elementos sobre los cuales resulte necesario establecer su cantidad.

Es decir, el conteo se presenta, en un nivel lingüísticamente básico, como una operación aritmética de sumatoria tendiente a la cuantificación de una cantidad de objetos determinados. Conviene indicar que la cuantificación dicha se instituye en virtud del interés de algún sujeto por conocer, fehacientemente, los resultados arrojados por el cálculo desarrollado. En el caso que nos interesa es claro que la susodicha operación aritmética recaerá, necesariamente, sobre los sufragios emitidos en cada una de las juntas receptoras de votos. Asimismo, la finalidad o el interés que motiva la gestión de conteo responde directamente a la obligatoriedad de dilucidar, certeramente, los resultados arrojados por la votación en la jornada electoral.

⁸Franco Cuervo (2007:977).

⁹Real Academia Española (Óp. Cit.)

El término conteo, considerado en los alcances y contenidos ya aludidos, se asemeja casi plenamente a la significación atribuida a otro de los vocablos afines por analizar, sea este el de cómputo de los votos.

Modernamente, el cómputo de los votos refiere al “cálculo o conteo”¹⁰ sustanciado en relación con una cantidad específica de objetos o cosas. En este sentido, imperiosamente, se entiende que el concepto de cómputo adolece del mismo sesgo que para el conteo se ha indicado; es decir, ambas locuciones apuntan al ejercicio de un razonamiento meramente matemático, indolente a los caracteres de la ciencia jurídica.

Dentro de estos caracteres, que no pueden ser atribuidos a las operaciones de conteo y cómputo –fungibles como sinónimos uno del otro-, se enmarca la valoración jurídica y política practicable en las labores de calificación del voto, noción que evoca una fase previa para determinar la validez y características de cada sufragio, individualmente considerado.

El escrutinio de votos forzosamente *“implica una valoración previa de los mismos, toda vez que se deben diferenciar cuáles de ellos son capaces de producir efectos jurídico-políticos plenos, efecto jurídico-políticos relativos y aquellos que no son capaces de producir efecto jurídico alguno”*¹¹.

Considerando lo anterior, el paralelismo que constituyen muchos autores entre escrutinio de votos y cómputo/conteo deviene naturalmente en improcedente. Esto por cuanto las labores

¹⁰Ibíd.

¹¹Instituto Interamericano de Derechos Humanos (2000:500).

escrutadoras de sufragios involucran, en su seno, la constatación de tareas calificadoras y cuantificadoras de los votos, mientras que por su parte, las nociones de conteo y cómputo se restringen, únicamente, a las tareas de índole cuantificadora mencionadas.

Si bien el entendimiento de los términos apuntados no es posible, desde una relación de estricta identidad, sí es posible reconocer la presencia del conteo o cómputo de los votos como una de las labores inherentes a la sustanciación del escrutinio de los sufragios.

2. Fases del escrutinio de votos y labores integrantes

El aparte inmediato anterior ha sido conteste, según el abordaje efectuado, en delinear el panorama general en el que se ha asentado la concepción teórica de la etapa escrutadora de votos. La consumación de la labor antedicha posibilita que la fase referida sea analizada en su naturaleza compositiva integradora.

A la luz de este nuevo derrotero, la academia y un sector mayoritario de la ciencia jurídica electoral han insistido en ubicar tres principales etapas del escrutinio de los votos en su osamenta estructural. Primeramente, **el escrutinio preliminar** queda a cargo de las mesas de escrutinio (JRV), *“quienes los realizan, una vez cerrada la votación, en un acto en donde normalmente se acepta la presencia de los representantes o partidos políticos”*¹².

El escrutinio de junta o mesa, en su calidad de labor preliminar, representa el primer acercamiento que el marco institucional del Poder Electoral (articulado a través de los organismos designados al efecto) enlaza con la voluntad del Soberano, manifestada esta a

¹²Ibíd. (2007:977).

través de los sufragios emitidos por los votantes. Desde esta inteligencia, los escrutinios preliminares de sufragios incorporan, secuencialmente, las tareas de: a) apertura de la urna o ánfora en la que se contienen los votos; b) la conciliación de los votos¹³; c) la valoración o clasificación de los sufragios receptados (de conformidad con las categorías estratificadas, para cada caso, por la legislación electoral)¹⁴; d) el conteo de los sufragios; e) compleción de las actas de escrutinio; y f) transmisión de los resultados del escrutinio.

Caracterizada en esos términos, la fase preliminar concluye con la comunicación de resultados y la remisión de la documentación electoral a los organismos electorales los cuales, mediante disposición concreta, son dotados con el encargo de sustanciar las labores próximas en la concatenación procesal electoral.

Así, **el escrutinio intermedio** resulta ser en aquellos casos en los cuales se verifique su presencia, la actividad de sumatoria regional tendiente a la consolidación de los resultados computados a partir del conteo generado por las mesas electorales. En relación a las labores escrutadoras intermedias, Franco Cuervo señala:

*"La actividad a realizarse en los escrutinios intermedios consiste en la totalización de los resultados electorales correspondientes a un conjunto de mesas pertenecientes a áreas geográficas delimitadas, en las que los órganos encargados de este tipo de escrutinio son competentes"*¹⁵.

¹³La autora Beatriz Franco especifica que la conciliación de los votos consiste en "una comparación entre el número de votos encontrados en la urna con el número de sufragios emitidos, según los datos extraídos del padrón electoral".

¹⁴Dentro del catálogo de criterios técnicos empleados para la valoración de las papeletas o boletas, se destacan los: votos válidos, votos en blanco, votos nulos y modalidades especiales (voto recurrido, impugnado y observado).

¹⁵ Franco Cuervo (2007:986).

De los argumentos previos, se desprenden dos consecuencias. En primer lugar, el escrutinio intermedio de sufragios no involucra, en su *praxis*, una valoración concerniente a definir qué efectos jurídicos producirán los resultados totalizados. En segundo lugar, la finalidad de emprender una sumatoria como la dicha prueba su valía al razonar la practicidad de unificar resultados, en distritos o circunscripciones electorales de gran amplitud, para su posterior sumatoria definitiva.

A tal punto del proceso electoral, **el escrutinio definitivo** se exhibe en el horizonte como la tarea de acometimiento inmediato. Dicha etapa sea entendida como el despliegue examinador y cuantificador que, de la totalidad de los sufragios emitidos en la jornada de votación, se consolida en calidad de sumatoria general para los comicios electivos de que se trate. Su rasgo de “inamovilidad” o carácter definitivo se refuerza al aseverar que, normalmente, esta tarea se encarga a los Organismos Electorales Supremos de cada ordenamiento jurídico.

C. Escrutinio y recuento de los votos en el prontuario legislativo y jurisprudencial costarricense

La República de Costa Rica, al igual que múltiples casos a lo largo del orbe, estratifica su régimen jurídico en los principales axiomas de los sistemas democráticos contemporáneos. A la luz de este presupuesto, los procesos electorales -su tramitología y fases integrantes- se instituyen como pilares medulares en la construcción sistémica del marco institucional y jurídico del ordenamiento nacional.

Así, el regular el ejercicio del sufragio, la verificación casi *perenne* de un marco de legalidad específico, la preeminencia por contiendas electivas tendientes a la designación de los representantes populares,

la vocación y discusión inclusiva son, al menos dentro de las primeras líneas de mención, los “síntomas” más llamativos de la configuración democrática habida, desde antiguo, en este país centroamericano.

Asimismo, y en conjunción con los factores antes enunciados, la inmanente presencia de activas jurisdicciones en materias diversas ha cooperado por apuntalar a través de su jurisprudencia los criterios reinantes en el ordenamiento jurídico patrio.

Al amparo de las afirmaciones precedentes se destacan dos elementos, de meridiana claridad, en la conformación del orden electoral costarricense. Los cuerpos legislativos electorales, especializados y precisos en su regulación, así como la manifestación de la jurisdicción electoral (en manos del Tribunal Supremo de Elecciones) han fortalecido el sistema electoral, más enérgicamente, desde la segunda mitad del siglo XX.

El proceso escrutador, inmerso en la universalidad integradora del sistema electoral, fue anejo a los procesos de evolución en los que los legisladores y los jueces electorales marcaban la pauta. A continuación se ofrece, seccionado en las modalidades oportunamente elegidas, un examen de la legislación y jurisprudencia, reciente y medular, en cuanto al tema de fondo analizado.

1. Antiguo paradigma escrutador en el Código Electoral costarricense de 1952 y la jurisprudencia del TSE

Las legislaciones electorales de 1952 y 2009 se distancian no sólo cronológicamente, sino también por las circunstancias imperantes en el medio jurídico nacional al momento de su respectivo advenimiento.

La normativa de 1952, hija de períodos trémulos en los que la democracia y los ideales pacifistas superaron la prueba del conflicto entre socialdemócratas y republicanos, fue incorporada a la vocación reformista con la que el Estado costarricense desafió los años posteriores al enfrentamiento armado.

La ordenanza electoral adoptada por el legislador de mitad del siglo XX, y en cuanto al escrutinio de los votos, estructuraba un esquema que, categóricamente, imperó sin mayor sobresalto durante más de cincuenta años en el compendio legislativo. Clara y conceptualmente bien enunciado por el Código Electoral, el artículo 130 estipulaba:

"Luego que haya recibido el Tribunal Supremo de Elecciones la documentación electoral, iniciará sin pérdida de tiempo el escrutinio respectivo. Por escrutinio se entiende el examen de la documentación electoral dirigido a la aprobación o rectificación del cómputo aritmético y legal de votos que hayan hecho las Juntas Receptoras, a fin de adjudicar a los partidos inscritos el número de plazas que en la elección les corresponda"¹⁶.

En estricta concordancia, la resolución 981-E-2006 del Tribunal Supremo de Elecciones, y en relación con la definición aportada por la ley de 1952, indicó que el escrutinio:

"En efecto, se trata de una actividad contralora que le es propia al Tribunal y que se articula con el conteo previo realizado por las respectivas Juntas Receptoras de Votos y, como tal, aprueba o corrige los resultados emanados por dichas Juntas, entendiéndose que éstos resultados pueden venir

¹⁶Código Electoral, Ley N.º 1536 de 3 de diciembre de 1952, San José. Imprenta Nacional, 1952, p.52.

*consignados en el Padrón Registro o en la Certificación*¹⁷.

De la integridad normativa del artículo reiterado, en consonancia con el presupuesto jurisprudencial referido, se colige una serie de aspectos atrayentes, mas no complejos, derivados del repaso sustanciado. En un primer momento, ciertamente acaparando la dirección esperada en cuanto al procedimiento por emprender, el escrutinio de los sufragios será una actividad de inicio y gestión tan célere y ágil como responsable en su acaecimiento.

El segundo punto que resulta llamativo, en la órbita de la ingeniería electoral diseñada por el código citado, se entronca necesariamente con el esbozo de paradigma escrutador de los sufragios. El artículo citado preeminentemente fue conteste en posicionar a la juntas receptoras de votos y al TSE en la palestra funcional de los organismos responsables de la etapa escrutadora.

En ese sentido, a las juntas electorales les fue otorgada la comisión de sustanciar el “...cómputo aritmético y legal de los votos...”¹⁸ que fueren emitidos y depositados en los centros habilitados por el Poder Electoral a este sentido¹⁹.

La jurisprudencia del TSE, en el empleo modular de criterios para la conformación de las declaratorias de las elecciones, ha expresado un respaldo inequívoco a la descripción conceptual empleada en la definición del numeral 130 del Código Electoral de 1952. La resolución 3955-E-2006 sobre la Declaratoria de Elección de los alcaldes municipales de la provincia de Limón estipuló:

¹⁷Tribunal Supremo de Elecciones, N.º 981-E-2006 de 7H de 20 de marzo de 2006.

¹⁸Código Electoral, Óp. Cit.

¹⁹Para una referencia de similares términos, ver Hernández Valle (2004:346)

"Que, entendiendo por escrutinio el examen de la documentación electoral que de las Juntas Receptoras de Votos ha recibido este Tribunal, dirigido a la aprobación o rectificación del cómputo aritmético y legal de votos que hayan hecho las Juntas en mención, a fin de adjudicar a los partidos inscritos en los cantones mencionados los puestos de Alcaldes propietarios y sus respectivos suplentes que en la votación corresponda (artículo 130 del Código Electoral)".²⁰

Por su parte, con el escrutinio definitivo según los términos invocados en la órbita competencial del TSE, el diseño escrutador costarricense de mitad del siglo pasado fue estratificado en la delimitación de un proceso bifásico y no completamente simplificado. El primero de los rasgos apuntados sea la presencia de dos marcadas y principales fases se desprende de un simple miramiento en la sucesión, secuencialmente ininterrumpida, que del escrutinio preliminar al escrutinio definitivo dispone la legislación electoral revisada. El segundo de los rasgos atribuidos al modelo escrutador de no simplificación en la tramitología, estatuido por medio del Código Electoral de 1952, se deriva de la práctica normativa establecida en el segundo párrafo del citado numeral 130. A partir de tal prescripción, el mismo TSE en la totalidad de los casos era compelido a realizar nuevas tareas de conteo y valoración de los sufragios ya escrutados por las juntas electorales.

Por su parte, los numerales 131 y 132, del referido cuerpo legislativo electoral de 1952, terminaban por afianzar los presupuestos primordiales de la etapa procesal escrutadora. De la lectura del ordinal 131, se destaca que el escrutinio: a) se planteaba como actividad ininterrumpida hasta su conclusión; b) se dirigía,

²⁰Tribunal Supremo de Elecciones, N.º 3955-E-2006 del 22 de diciembre de 2006.

primeramente, a consolidar los resultados de la elección de presidente y vicepresidentes de la República; c) era cimentado en el cumplimiento de los estándares de celeridad y agilidad. Por su parte, el numeral 132 del Código Electoral derogado se dirigía a reglamentar, de manera imprescriptible, los plazos temporales señalados en calidad de reglas imperativas a la sustanciación y finalización de las actividades de valoración y conteo de los votos emitidos. A la luz de dicha normativa, el escrutinio de votos debía finalizar, improrrogablemente,

*"...dentro de los treinta días siguientes a la fecha de votación, con respecto a Presidente y Vicepresidentes de la República; dentro de los cincuenta días siguientes a la fecha de la votación, en cuanto a Diputados, y dentro de los sesenta días siguientes a la fecha de votación, con respecto a Regidores y Síndicos Municipales"*²¹.

Por último, y en relación con el régimen de nulidades oponible al escrutinio de los votos, la legislación electoral de 1952 ofrecía dos modalidades recursivas para atacar la validez de las labores escrutadoras y sus resultados: la demanda de nulidad²² (artículos 142 y siguientes) y el recurso de apelación (artículo 129 bis)²³.

²¹Código Electoral, Óp. Cit.

²²En relación con el tema de las demandas de nulidad, la sentencia 3943-E-2001 del Tribunal Supremo de Elecciones sentencia: "... salvo el caso de nulidades absolutas, generalmente por infracción de normas constitucionales, las nulidades electorales deben estar expresamente señaladas en el ordenamiento jurídico, incluidos los estatutos o reglamentos de los propios partidos políticos. Así lo regula el Código Electoral nuestro en sus artículos 127 y 142 (...) Resulta claro que incluso, la propia ley, además de señalar expresamente los casos de nulidad, establece algunas excepciones en favor de la validez del acto, lo que permite concluir que la tendencia legislativa se inclina, en principio por mantener la validez de los sufragios, en apoyo de la voluntad popular en general y del votante en particular y que las nulidades se regulan por excepción y taxativamente".

²³ Para una referencia de contenido y alcances claros y precisos en relación al tema planteado, ver Sobrado González (2005:32-ss).

2. Esquema escrutador vigente en el Código Electoral costarricense de 2009 y la jurisprudencia del TSE

Ahora bien, el Código de 2009 se ofreció como el necesario ajuste a una evolución que, en la materia electoral, ya había evidenciado una desactualización en la normativa nacional atinente.

Con tal antesala, el Código Electoral de 2009 promulgado por Ley n.º 8765 del 2 de setiembre dedica, solamente, dos numerales²⁴ de su texto al arreglo y disposición de la etapa de conteo y valoración de los sufragios emitidos con ocasión de procesos electivos nacionales y municipales.

El artículo 197 de la indicada normativa estipula que:

*"El escrutinio consiste en el examen y la calificación de la documentación electoral a cargo del TSE, hecho con base en el definitivo conteo y la asignación de votos realizados por las juntas electorales"*²⁵.

La aproximación definitiva del escrutinio de los sufragios, en los términos del numeral reproducido anteriormente, viabiliza el entendimiento de varios aspectos medulares del sistema escrutador criollo.

En primer lugar, el legislador nacional de Costa Rica catalogó, con tino y precisión, que las actividades escrutadoras de los sufragios involucran, en su dimensión funcional, una labor valorativa desplegable sobre el contenido de las papeletas y demás

²⁴El tema de la adjudicación de los escaños o las plazas, a partir de los ejercicios escrutadores dispuestos en la ley electoral, no se considera parte de la etapa analizada. En virtud de dicha decisión, los numerales 199, 200, 201, 202, 203, 204 y 205 del Código Electoral no han de ser objeto del presente examen toda vez que, como actividades procesales, se involucran en una etapa ulterior a la fase de escrutinio de los votos.

²⁵Código Electoral, Ley N.º 8765 del 2 de setiembre de 2009. San José, 2009.

documentación electoral empleadas en la elección. En segundo lugar, la enunciación que determina el escrutinio de los votos "*...a cargo del TSE*"²⁶, *hecho con base en el definitivo conteo y la asignación de votos realizados por las juntas electorales...*", permite catalizar una premisa trascendental de exposición inmediata. Dicha proposición se entiende en el sentido de que el organismo electoral supremo se encuentra en directa relación secuencial del procedimiento legalmente diseñado con las juntas o mesas electorales encargadas de la fase preliminar del mismo fenómeno.

Al seguir tal idea, el ordenamiento jurídico costarricense reafirma su sistema escrutador con un carácter compositivo bifásico. El escrutinio preliminar –a cargo de la mesa receptora- será precedido inmediatamente (a su conclusión) por el escrutinio definitivo del Tribunal Supremo de Elecciones²⁷. En orden a estas consideraciones, se excluye del bosquejo escrutador cualquier etapa intermedia que pudiese ser interpuesta entre las dos fases señaladas.

Ahora bien, el segundo de los numerales del Código Electoral de 2009 destinado a la regulación de la etapa escrutadora (artículo 198) establece prescripciones categóricas en cuanto al plazo para finalizar la labor y, además, reglas precisas sobre los procedimientos observables en la gestión efectuada.

²⁶El encargo comisionado al Tribunal Supremo de Elecciones, vía mandato legal, para llevar a cabo el escrutinio definitivo de los sufragios se visibiliza en el inciso b) del artículo 12 del Código Electoral de 2009. La norma aludida asevera, en lo conducente, que es atribución del organismo supremo electoral costarricense "efectuar el escrutinio de los sufragios emitidos y la declaratoria definitiva del resultado de las elecciones que estén bajo su responsabilidad".

²⁷El inciso séptimo, del numeral 102 de la Constitución Política costarricense estipula, manifiestamente, que será una atribución funcional del Tribunal Supremo de Elecciones el "efectuar el escrutinio definitivo de los sufragios emitidos en las elecciones del presidente y vicepresidentes de la República, Diputados a la Asamblea Legislativa, miembros de las Municipalidades y representantes a Asambleas Constituyentes".

En relación con los plazos temporales, el primer párrafo del ordinal citado establece:

"En todo caso, el escrutinio deberá estar concluido dentro de los treinta días siguientes a la fecha de la votación, con respecto de la Presidencia y las Vicepresidencias de la República, y dentro de los sesenta días siguientes a la fecha de la votación en los otros cargos de elección popular"²⁸.

Sobre las reglas procedimentales por observar, el segundo párrafo del mismo artículo 198 señala:

"Si el escrutinio no pudiera hacerse en una sola sesión de trabajo, se interrumpirá para continuarlo en las sesiones inmediatas siguientes, lo cual se hará constar en el acta respectiva. Sin embargo, iniciado el examen de la documentación de una valija electoral, no se interrumpirá el trabajo hasta que el contenido de la valija se haya escrutado totalmente.

El Tribunal dará preferencia al escrutinio de la elección presidencial en el cual debe trabajarse extraordinariamente, dedicándole el mayor número posible de horas de trabajo. En estos escrutinios y a fin de que las sesiones de trabajo se prolonguen el mayor tiempo posible, pueden actuar los suplentes de los miembros propietarios del Tribunal durante las horas y los días en que estos no puedan concurrir, por cualquier motivo"²⁹.

Por último, y en franco paralelismo con la legislación de 1952, el Código Electoral de 2009 establece incólume el régimen de nulidades sobre la tarea escrutadora de las juntas receptoras de votos. Es decir, la demanda de nulidad (246 y siguientes) y el recurso de apelación electoral (240 y siguientes) se mantienen como los mecanismos recursivos, propios del contencioso electoral

²⁸Ibíd.

²⁹Ibíd.

costarricense, a partir de los cuales se podría articular una discusión tendiente a dilucidar la transparencia y legalidad de las labores escrutadoras de sufragios.³⁰

Ahora bien, la jurisprudencia emanada del TSE, en atención al tema *subexamine*, se localiza en la neuralgia del modelo de escrutinio implementado a partir del año 2009. La afirmación anterior no resulta ociosa al evidenciar el contenido de dos principales sentencias emitidas por el máximo Colegiado Electoral nacional: las resoluciones 5721-E8-2009 y 6599-E8-2010

La trascendencia de la jurisprudencia señalada se consuma desde la dimensión cuasilegisladora³¹ del juez electoral, propuesta por Brenes Villalobos³², a partir de la cual, la competencia en la interpretación del derecho electoral:

*"...ha estado asignada al TSE, desde la Asamblea Nacional Constituyente de 1949 y nunca se ha limitado o modificado en sus alcances, de manera que la evolución que en su comportamiento muestre, tendrá su explicación en factores ajenos a una reforma legal o constitucional ad hoc"*³³.

³⁰En relación con este tema las discusiones parecen no estar acabadas. El artículo 35 del Código Electoral contiene la permisión para apelar los acuerdos de las juntas cantonales y el conteo efectuado por las juntas receptoras de votos. En este sentido, conviene preguntarse: ¿es idéntico este recurso de apelación electoral al propuesto en el numeral 240? La respuesta a este cuestionamiento, aún hoy, no goza de claridad categórica. Por una parte, la legitimación y los plazos de interposición, respecto de ambos mecanismos recursivos, no permiten aparejar ambas figuras. Obviando la asimetría normativa apuntada, la jurisprudencia del TSE sí brinda tratamiento equitativo a los recursos de apelación electoral de los artículos 35 y 240 del Código Electoral (8145-E3-2010). ¿Se excede el Tribunal Supremo de Elecciones en su interpretación? ¿Distorsiona el TSE la voluntad legislativa plasmada en la ley electoral? Deberán esos cuestionamientos ser respondidos en estudios ulteriores dado que esa no es la finalidad del presente ensayo.

³¹En cuanto a la dimensión de cuasilegislador se apunta que: *"La labor interpretativa en el juez electoral puede convertirlo en legislador, toda vez que su ejercicio le conlleva superar labores estrictamente de administración de procesos electorales o de resolución de conflictos electorales, para incidir en la creación o integración del derecho electoral"*. Brenes Villalobos (2011:39).

³²Brenes Villalobos (2011). En la obra citada, el autor plantea un análisis holístico del papel que el Tribunal Supremo de Elecciones desempeña, en su potestad y naturaleza jurisdiccional, trascendiendo los planos administrativo-electoral y jurídico-constitucional con la premisa de verificar qué factores explican el rol político del juez electoral.

³³Ibíd.

Y es que la antes citada dimensión cuasilegisladora del juez electoral encarna, a lo interno de las dos resoluciones referenciadas, dos modalidades de intervención por parte de la judicatura en cuanto al tema en punto: la integración y creación del derecho. Quizás, aún, el razonamiento elucubrado sea etéreo; no obstante, el análisis siguiente de los fallos citados permitirá, idealmente, corregir tal falencia.

En primer lugar, la resolución 5721-E8-2009 del TSE, de las 11:00 del 18 de diciembre de 2009, fue la respuesta apuntada por el Organismo Supremo Electoral nacional a una serie de inquisitorias propuestas por los legisladores Vázquez Badilla (PUSC), Alfaro Salas y Madrigal Brenes (PAC). Concretamente, la sentencia en ciernes establece:

*"...que el 'escrutinio' a cargo de este Tribunal, como regla de principio, **no repite la calificación de los votos y su conteo**, sino que opera sobre el resultado acreditado por cada junta receptora de votos"³⁴ (el resaltado no es parte del texto original)*

Los jueces electorales Sobrado González, Zamora Chavarría, Esquivel Faerron, Bou Valverde y Seing Jiménez se decantan por la decisión transcrita, apoyándose, intelectivamente, en métodos de interpretación:

- **Gramatical.** El numeral 197 del Código Electoral de 2009 califica, con el adjetivo "*definitivo*", la actividad escrutadora gestionada por las mesas receptoras de votos.

³⁴Tribunal Supremo de Elecciones, N.º 5721-E8-2009 del 18 de diciembre de 2009.

- **Lógica.** Existe una diferencia sustancial entre los términos escrutinio y conteo; siendo entonces que con la modificación legislativa, la concepción actual de escrutinio definitivo -a cargo del TSE- no involucra una repetición al conteo o cómputo que, de los sufragios emitidos, ha constituido la junta receptora.
- **Teleológica.** Se afianza en la consideración divergente de los contextos³⁵ propios de 1952 y 2009 y, consecuencia de lo anterior, para fundamentar la interpretación sostenida, se apela a la evolución en la cultura democrática actual.
- **Sistémica.** Verifica una sincronía hermenéutica entre los numerales constitucionales y legales que regulan la etapa escrutadora en cuestión.
- **Comparativa.** Surge de un contraste planteado entre normativas electorales latinoamericanas (El Salvador, México, Perú, Bolivia y Panamá) a partir de las cuales se arriba a la conclusión en la que el escrutinio definitivo no implica un recuento general de los votos.

La interpretación emanada, de conformidad con las aristas exegéticas antes expuestas, se emplea con una finalidad aclarativa integradora. Es decir, los magistrados electorales convienen en tomar preceptos normativos e interpretarlos, hermenéuticamente, para dar sentido a un esquema de escrutinio de sufragios con innovadores alcances. La creación de derecho, en calidad de componente de la dimensión cuasilegislativa, es aún imperceptible en la sección bajo examen del fallo rescatado.

No obstante lo anterior, la imperceptibilidad en la función creadora del derecho desaparece al notar que el Tribunal Supremo de

³⁵El fallo en cita, contrario al término empleado por el autor, utiliza el vocablo "realidad".

Elecciones propuso cinco supuestos, excepcionales todos, a partir de los cuales podría admitirse un recuento de los votos sobre los cálculos y las valoraciones constituidas en el escrutinio preliminar.

Concretamente, indica el TSE que a la regla de principio -del carácter definitivo de los escrutinios de la junta receptora- se le establecen excepciones en los siguientes términos:

1. Habrá recuento de los sufragios contra cuyos resultados se presenten apelaciones o demandas de nulidad admisibles y esa diligencia, a juicio del TSE, sea necesaria para su resolución.
2. El TSE gestionará el recuento de los votos de las mesas electorales cuyos resultados sean manifiestamente inconsistentes.
3. La alta Magistratura Electoral costarricense sustanciará el recuento de los sufragios de las juntas receptoras en las que, al realizar el escrutinio preliminar, no estén presentes tres miembros de mesa. La causal del recuento se anula si estando dos miembros de mesa, se hacen acompañar de un auxiliar electoral.
4. Se realizará el recuento de los sufragios de las juntas receptoras en que se extravíe el padrón registro, no se haya utilizado éste o consten en él observaciones que ameriten el recuento.
5. Por último, el TSE recontará los votos, en tratándose de la elección presidencial, cuando el cómputo hecho arroje una diferencia de 2%, o menos, entre la nómina más votada y la que ocupa el segundo lugar o entre esta y la tercera nómina más votada, de ser necesaria una segunda ronda.

La implementación de los cinco supuestos referidos, insoslayablemente demuestra, ahora, la dimensión cuasilegislativa del juez electoral costarricense, en su modalidad creadora de derecho. Y es que, objetivamente, los jueces electorales con su decisión moldean una plataforma fáctica (componente de hecho) con disposiciones de carácter vinculante (componente de derecho), allí donde antes no existía regulación específica sobre la cuestión. De esta forma, los argumentos precedentes, sin ser audaces en el planteamiento, permiten identificar en la resolución 5721-E8-2009 del TSE la interpretación integradora y creadora de derecho, a cargo de la jurisdicción electoral³⁶.

Lo propuesto por la sentencia hasta ahora analizada, es repetido, casi simétricamente por un nuevo fallo del máximo organismo electoral costarricense: sentencia 6599-E8-2010.

Dictada a las 15:30h del 1 de noviembre de 2010, esta nueva resolución comporta, en el ámbito de comicios electivos municipales, la reafirmación, casi simétrica, de las interpretaciones vertidas por el Tribunal a la sazón del esquema escrutador del Código Electoral costarricense. Así las cosas, la decisión del Tribunal, sin hacerse esperar prolongadamente en el cuerpo del fallo derivado, reitera y renueva el presupuesto primordial reflejado en la sentencia "hermana" de 2010: el escrutinio definitivo de los votos, a cargo del TSE, deberá realizarse con base en los resultados del cómputo

³⁶Sirva la afirmación referenciada para formular una divergencia de criterio con Brenes Villalobos en cuanto a la sentencia en punto. El autor citado, en su tesis doctoral, propone que el fallo 5721-E8 se centra, únicamente, en la acción del juez electoral en el ámbito creador del derecho (véase cuadro 4.3. pág. 87 de su obra). Empero, de acuerdo a los argumentos expuestos en virtud de la interpretación del modelo de escrutinio que hace el TSE, la función integradora del derecho (por medio de razonamientos gramaticales, lógicos, teleológicos, sistémicos y comparativos) también constata su presencia en el ámbito pragmático jurisprudencial. Parece, entonces, que las funciones integradora y creadora del derecho, en la dimensión cuasilegislativa del juez electoral, no son calificaciones excluyentes, una de la otra, y, por el contrario, el criterio jurisprudencial analizado es conteste en conjugar ambas opciones.

definitivo efectuado por las juntas receptoras de votos. Termina por condensarse el criterio expuesto, al agregar que no resulta “procedente, en principio y de conformidad con la legislación electoral, la repetición de ese conteo en la etapa de escrutinio”³⁷.

La inamovilidad en el criterio del Tribunal, en relación con lo ya aseverado sobre el escrutinio de los votos, más que una característica de la sentencia en cuestión, fue dispuesta como una consecuencia necesaria de una interpretación coherente y hermenéutica de un mismo fenómeno procesal. Así, incólume en su decisión, el TSE no permitió variante alguna a su criterio; más bien, la extrapolación al ámbito de los comicios municipales, de lo resuelto previamente en las elecciones nacionales, significó una armonía bien recibida en la equiparación y uniformidad de las reglas habidas para la totalidad de los procesos electivos futuros.

Empero, la inflexión del criterio sobre el esquema escrutador fue puesta a prueba en la valoración de los cinco supuestos de excepción, sobre la base de los cuales, la permisión de un recuento de los votos encontraba adecuado asidero. Con esto, las causales excepcionales de recuento fueron admitidas, enmendadas o denegadas en el escrutinio municipal en los siguientes términos:

1. En el caso de interposición de demandas de nulidad y recursos de apelación electoral, el recuento se mantiene aplicable en todos sus extremos.
2. Ante la presencia de resultados manifiestamente inconsistentes por parte de las juntas receptoras de votos, la causal de recuento se mantiene inalterada.

³⁷Tribunal Supremo de Elecciones, N.º 6599-E8-2009 del 1 de noviembre de 2010.

3. En relación con la causal que requería de la presencia inobjetable de tres miembros de mesa en el escrutinio preliminar (salvo que de haber dos, estos se encuentren acompañados por un auxiliar electoral), esta resulta modificada. Ahora, se readecía la causal estipulando que será motivo suficiente para el recuento de los votos: *"...cuando, al momento del escrutinio preliminar, no estén presentes al menos tres de sus miembros³⁸, salvo cuando, existiendo un menor número o no estando presente ninguno de ellos, además del auxiliar electoral designado por este Tribunal, se encuentren representadas durante el acto al menos dos fuerzas políticas independientemente de si las personas presentes fungen como miembros de mesa o fiscales partidarios y así conste"³⁹.*
4. La causal de recuento se mantiene inalterada cuando medie extravío, la no utilización del padrón registro o cuando, consten en él observaciones que hagan ameritar el recuento.
5. Por último, en relación con la admisión del recuento de los votos fundada en los resultados estrechos verificados en el escrutinio preliminar (diferencia de 2%), asevera el TSE que tal posibilidad no resulta aplicable para los comicios municipales.

D. Corolario. Inconveniencia del recuento general de votos en los procesos electivos costarricenses

A la luz de los razonamientos expuestos es viable considerar una serie de factores que, inmersos en el análisis propuesto, confirman la conveniencia de la voluntad legislativa y la interpretación

³⁸Alude a los miembros de la junta receptora de votos debidamente acreditados para funcionar en dicho cargo.

³⁹Ibíd.

jurisdiccional-electoral en cuanto al esquema escrutador de votos regente en la actualidad.

El modelo de escrutinio de votos vigente, en los términos señalados, resulta apropiado toda vez que:

- Propicia la efectiva y amplia participación ciudadana⁴⁰.
- Cuenta con una regulación vasta y precisa⁴¹.
- No implica un detrimento en la fiscalización efectiva de los partidos políticos, los ciudadanos y la observación electoral nacional e internacional⁴².
- Permite la disminución de reclamos partidarios y faculta una gestión célere⁴³.
- Faculta el potencial ahorro de recursos económicos, materiales y humanos destinados⁴⁴.

En el esquema del escrutinio de votos, el diseño legislativo, al positivar los principios guías de los procesos electorales, busca asegurar las ventajas y desterrar las desventajas que la participación ciudadana evoca en la dinámica político-electoral de una sociedad.

⁴⁰El propio TSE ha dicho: "...en efecto, el formato de organismos electorales inferiores, integrados por ciudadanos costarricenses de toda la geografía nacional y con una participación más allá de lo estrictamente logístico, va de la mano con la tendencia moderna, profundamente democrática, de ciudadanización de los procesos electorales". (resolución 5721-E8-2009)

⁴¹Materializada en la Constitución Política de 1949, el Código Electoral de 2009, el Reglamento para la Fiscalización de los Procesos Electivos y Consultivos (de 2009) y las resoluciones 5721-E8-2009 y 6599-E8-2010.

⁴²En palabras del magistrado presidente del Tribunal Supremo de Elecciones, Dr. Luis Antonio Sobrado González, "...las plantas físicas en las que se llevan a cabo las elecciones están bajo la coordinación de encargados del centro de votación, con el patrullaje oportuno de delegados electorales y la visita orientadora de asesores electorales; las juntas receptoras de votos están a cargo de miembros de mesa propuestos por los propios partidos políticos, con la asistencia segura de auxiliares electorales designados por el TSE, bajo la vigilancia de fiscales partidarios y con la eventual presencia de observadores nacionales e internacionales" Sobrado González (2010:236).

⁴³Así demostrado por el Tribunal Supremo de Elecciones en Oficio TSE-1956-2011 (2011:5).

⁴⁴La lógica del presente presupuesto no exige arduos razonamientos. Siendo proscrito el recuento total y absoluto de los votos en todos los casos, a cargo del Tribunal Supremo de Elecciones, los recursos económicos, de materiales y de soporte humano empleados para la gestión de dicha labor, pueden ser redirigidos a la factura de otros gastos por sufragar.

Así, la experiencia procesal electoral costarricense fue cimentada en la aceptación de las bondades del ejercicio regular del sufragio. La trascendencia en la regulación de la fase escrutadora de los sufragios, derivados estos del sano acudir a las urnas, ocupa en la historia legislativa nacional páginas memorables dedicadas al discernimiento y regulación de sus primarios componentes. De modo primordial, los códigos electorales de 1952 y 2009 convergen en estructurar una ordenación detallada de las labores escrutadoras. La transición entre estos cuerpos legales responde al remozamiento de un orden normativo legal que, con intenciones de evitar la obsolescencia, pretende adaptarse al contexto imperante en la actualidad.

Desde esta consideración, el novel paradigma escrutador de Costa Rica ha proscrito la necesidad de un recuento general y total de los votos con lo que, de acuerdo con la experiencia suscitada ya en dos fenómenos electivos (nacionales y municipales de 2010), la seguridad, confiabilidad y transparencia del proceso y los resultados electorales no echan de menos la gestión de nuevos conteos y valoraciones de votos ya escrutados. Asimismo, dentro de los rasgos meritorios que esta evolución normativa ha deparado, también es factible señalar el ahorro de recursos y la celeridad de una etapa que, si bien, en manos del sistema otrora vigente no era mal ejecutada, ahora cuenta con un potencial optimizador encomiable.

Por último, y en calidad de quizás el rasgo más importante evidenciado, la efectiva participación ciudadana (revestida de medular con la calificación actual del escrutinio de las juntas receptoras de sufragios) posibilita el control democrático y la garantía de certeza que sobre los resultados electorales se despliega. Una

urna electoral nunca estará más a salvo que cuando los mismos electores, probos y leales a la democracia sean sus garantes.

Literatura consultada

Libros

Hernández Becerra (Augusto). *El régimen Electoral Colombiano*. San José: Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1986.

Hernández Valle (Rubén). *Derecho Electoral Costarricense*. San José: Editorial Juricentro, 1990.

Franco Cuervo (Beatriz). "Escrutinio: mecanismo y control". En: Nohlen (Dieter), Zovatto (Daniel), Orozco (Jesús) y Thompsom (José) (compiladores). *Tratado de Derecho Electoral comparado de América Latina*. 2.ª edición. México: Editorial Fondo de Cultura Económica, 2007.

Ruíz Navarro Pinar (José Luis). *Escrutinios*. San José: CAPEL, 1989.

Sobrado González (Luis Antonio). *La Justicia Electoral en Costa Rica*. San José: Investigaciones Jurídicas, 2005.

Trabajos Finales de Graduación

Brenes Villalobos (Luis Diego). *El rol político del juez electoral. El Tribunal Supremo de Elecciones de la República de Costa Rica, un análisis comparado*. Trabajo de graduación para optar por el título de doctor en Procesos Políticos Contemporáneos de la Universidad de Salamanca, 2011.

Matarrita Arroyo (Mario Andrés). *Impertinencia del recuento general de votos como garantía de seguridad y transparencia en los procesos electorales*. Tesis para optar por el grado de licenciado en Derecho de la Universidad de Costa Rica, 2012.

Artículos de revista

Román Jacobo (Gustavo) "Escuchando la voz de las urnas: El escrutinio de los sufragios en el Derecho Electoral latinoamericano". En: *Revista de Derecho Electoral*, N.º 13, enero-junio, 2012

Diccionarios

Instituto Interamericano de Derechos Humanos. *Diccionario Electoral*, San José: CAPEL, 1989.

Real Academia Española. *Diccionario de la lengua española*. 23.ª edición. En: <http://buscon.rae.es/draeI/>

Constitución Política

Constitución Política de la República de Costa Rica. San José: Investigaciones Jurídicas, 2007.

Leyes

Código Electoral, Ley N.º 1536 del 3 de diciembre de 1952. San José: Imprenta Nacional, 1952.

Código Electoral, Ley N.º 8765 del 2 de setiembre de 2009. San José: Tribunal Supremo de Elecciones, 2009.

Jurisprudencia

Tribunal Supremo de Elecciones, N.º 981-E-2006 del 20 de marzo de 2006.

Tribunal Supremo de Elecciones, N.º 3955-E-2006 del 22 de diciembre de 2006

Tribunal Supremo de Elecciones, N.º 5721-E8-2009 del 18 de diciembre de 2009.

Tribunal Supremo de Elecciones, N.º 6599-E8-2009 del 1 de noviembre de 2010.

Informes

Sobrado González (Luis Antonio). "Escrutinio: Dos lecturas de un mismo procedimiento". En: Programa Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible. Decimosexto Informe del estado de la Nación. San José: Programa de Estado de la Nación, 2010.