

## Repaso del referéndum como instituto de participación ciudadana desde la jurisprudencia electoral

Andrei Cambronero Torres\*

[https://doi.org/10.35242/RDE\\_2024\\_38\\_13](https://doi.org/10.35242/RDE_2024_38_13)

---

### Nota del Consejo Editorial



**Recepción:** 28 de junio.

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

**Resumen:** El artículo hace un repaso por los aspectos medulares del referéndum, como instituto de participación política ciudadana, de la mano de la jurisprudencia electoral y constitucional.

**Palabras clave:** Referéndum / Democracia participativa / Consulta popular / Participación ciudadana / Jurisprudencia electoral.

**Abstract:** The article reviews the core aspects of the referendum, as an institute of citizen political participation, hand in hand with electoral and constitutional jurisprudence.

**Key Words:** Referendum / Participatory democracy / Popular consultation / Citizen participation / Electoral jurisprudence.

---

\* Costarricense. Abogado, criminólogo-criminalista, sociólogo y administrador. Correo electrónico: acambronero@tse.go.cr. Jefe del Despacho de la Presidencia y Letrado, ambos de la Presidencia del TSE. Profesor titular de la Facultad de Derecho de la UCR, unidad académica en la que coordina la Cátedra de Investigación Jurídica, es miembro de la Comisión de Posgrado en Derecho e integra la Comisión de Trabajos Finales de Graduación; también se desempeñó como Gestor de Calidad, Director de Asuntos Estudiantiles, miembro del Consejo Asesor de Facultad y miembro de la Comisión de Docencia. Doctor en Derecho, magíster en Justicia Constitucional y licenciado en Derecho por la Universidad de Costa Rica (UCR). Diploma de especialización en Justicia Constitucional y Tutela Jurisdiccional de los Derechos por la Universidad de Pisa, Italia. Licenciado en Criminalística y Bachiller en Ciencias Criminológicas por la Universidad Estatal a Distancia (UNED). Bachiller en Sociología por la UCR. Diplomado en Administración de Empresas por la UNED. Especialista en Enseñanza de las Ciencias Sociales por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) y el Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO).



## 1. ¿POR QUÉ REPASAR LA JURISPRUDENCIA ELECTORAL SOBRE EL REFERÉNDUM?

En mayo recién pasado, la Presidencia de la República rindió su informe anual ante la Asamblea Legislativa; en ese acto se anunció que el Gobierno promovería un referéndum múltiple. El 5 de junio de este año el Poder Ejecutivo concretó lo prometido, aunque con un alcance más acotado.

El 5 de junio de este año, el mandatario solicitó al Poder Legislativo apoyar un decreto presidencial en el que se disponía a iniciar el trámite para enviar a referéndum el proyecto de ley 24.364, Ley Jaguar para el Desarrollo de Costa Rica. Ese día, además, dos ciudadanos presentaron ante el Tribunal Supremo de Elecciones (TSE) gestiones para que se les autorizara la recolección de firmas en pro de llevar a consulta ciudadana la citada iniciativa legislativa<sup>1</sup>.

A partir de ese momento, se generó un amplio debate nacional sobre la pertinencia del referéndum, pero, de gran importancia, afloraron inquietudes acerca de temas específicos vinculados al citado instituto de participación política. Por ello, se estima oportuno pasar revista por los aspectos más relevantes de esta temática, para lo cual, como se verá, es imprescindible repasar la jurisprudencia que, sobre el particular, ha producido la autoridad electoral costarricense.

## 2. CONTEXTUALIZACIÓN

La aparición y posterior consolidación de mecanismos de participación ciudadana en los textos constitucionales y en la cultura política de las naciones latinoamericanas ha sido un proceso paulatino y, en no pocas ocasiones, con retrocesos. Dentro de esas formas de intervención de los asuntos públicos se encuentra el referéndum, instituto por medio del cual las personas se pronuncian sobre la aprobación, la modificación o la derogatoria de normas jurídicas, por lo común leyes en sentido formal y material (numeral 105 de la carta política).

---

<sup>1</sup> Esta información puede constatarse en el sistema informático institucional "Expedientes turnados", particularmente los datos del expediente n.º 205-2024.



Según Esquivel (2022), Colombia fue, en 1991, uno de los primeros países en incorporar -en su Constitución Política- el referéndum; luego siguieron ese camino Perú (1993) y Venezuela (1999). En Costa Rica, las citadas consultas populares de alcance nacional son producto de un grupo de reformas al texto político fundamental aprobadas entre 2002 y 2003 que tuvieron como norte la profundización democrática. A nuestro país, en la positivización del referéndum nacional, le siguieron Ecuador (2008), Bolivia (2009) y México (2012)<sup>2</sup>.

Volviendo al caso costarricense, conviene indicar que, un año después de la aprobación del cambio constitucional para introducir la referida consulta (lo cual ocurrió en 2002), el poder constituyente derivado continuó con su actitud reformista en pro de reivindicar el poder ciudadano. Explicitar que el gobierno de la república sería, en adelante, “participativo” y que lo ejercen “el pueblo y tres poderes distintos e independientes entre sí” fueron ajustes a cláusulas de la parte orgánica de la Constitución.

Pese a ese aparente compromiso con un modelo más participativo de Estado, lo cierto es que la ley específica para operacionalizar el referéndum no se promulgó dentro del plazo fijado por el poder reformador. De hecho, fue necesario que José Manuel Echandi Meza, quien se desempeñaba como defensor de los habitantes, interpusiera -en setiembre de 2004- una acción de inconstitucionalidad por omisión ante la renuencia de la Asamblea Legislativa de emitir una ley que estableciera los pormenores de cómo se implementarían las consultas ciudadanas de alcance nacional.

La reforma constitucional que mutó el contenido del numeral 105 de la Constitución Política (para incluir el referéndum) introdujo un transitorio que, además de diferir los efectos de las nuevas reglas, ordenó al Poder Legislativo normar el instituto de participación que se creaba, tarea que debía cumplir “dentro del año siguiente a la publicación” del cambio constitucional (Ley 8281 del 28 de mayo del 2002). Para 2003 debía contarse con una legislación que regulara el referéndum; no obstante, la

---

<sup>2</sup> México, desde años antes, tenía reglados los referéndums locales; sin embargo, la normativización de una experiencia consultiva a escala nacional se dio hasta 2012.



gestión reseñada en el párrafo anterior evidencia que el legislador ordinario cayó en mora.

La Sala Constitucional, en la sentencia n.º **2005-05649**, declaró la omisión del Parlamento costarricense y lo conminó a que, dentro de los seis meses posteriores a la notificación del fallo, dictara la ley de regulación del referéndum. El Congreso, casi un trimestre después de vencido el plazo otorgado por las magistraturas constitucionales, finalmente aprobó la Ley 8492, Ley de Regulación del Referéndum<sup>3</sup>.

A decir de Negretto (2015), los cambios constitucionales en sí mismos no deben evaluarse solo con la variación en el texto de la carta política, puesto que, para su comprensión, deben abordarse las normas legales que también integran y forman parte del proceso de cambio constitucional.

En nuestro país, el proceso de reforma constitucional para incluir el referéndum fue en alguna medida tardío respecto de dinámicas similares de otros sistemas de la región. Adicionalmente, la aparición de la ley para efectivizar el referido mecanismo de democracia directa fue convulsa. Quizás lo tortuoso de ese camino se deba a que, como es históricamente entendible, el diseño constitucional elaborado por el poder originario no contempló un gobierno participativo; para la época, la tónica era construir las agencias del poder público desde la partitura representativa.

En estas casi dos décadas de tener completos, al menos en el plano formal, los marcos constitucional y legal del referéndum no pocas han sido las áreas que, al no estar expresamente normadas, han debido abordarse desde la jurisprudencia electoral y constitucional.

### **3. OBJETO DEL REFERÉNDUM**

---

<sup>3</sup> El Decreto Legislativo (que data del 23 de febrero de 2006) fue sancionado por el Poder Ejecutivo el 9 de marzo de 2006 y la ley se publicó en La Gaceta n.º 67 del 4 de abril de ese año.

Es común que se confunda el referéndum con otros mecanismos de participación ciudadana; en varias ocasiones se ha solicitado autorización al TSE para llevar a cabo consultas que, en realidad, son plebiscitos.

El 12 de diciembre de 2018, el asesor legal adjunto del Sindicato de Trabajadores del Instituto Nacional de Aprendizaje (INA) pidió convocar a la ciudadanía para que, en votación, decidiera acerca de la permanencia o no de Carlos Alvarado Quesada como presidente de la república. Ante ello, la autoridad electoral, en resolución n.º **8834-E9-2018**, explicó que la petición comportaba un plebiscito revocatorio de mandato no previsto en el texto constitucional, por lo que no era dable acceder a lo pretendido por el personero sindical<sup>4</sup>. En similar sentido, un ciudadano -en febrero de 2024- requirió autorización para someter a referéndum, por iniciativa ciudadana, dos consultas puntuales: "1. ¿Está de acuerdo con la implementación de un sistema de votación electrónica para las elecciones nacionales y municipales en lugar del sistema de votación tradicional?" y "2. ¿Desea que se mantenga el sistema de votación actual, basado en el uso exclusivo de papeletas físicas, o prefiere la adopción de un sistema de votación electrónica para todas las elecciones?" (escrito inicial del legajo a nombre de Douglas Caamaño Quirós en custodia del Archivo del TSE). Esa gestión fue rechazada de plano en tanto: "La pretensión del señor Caamaño Quirós no es que se someta a consulta una propuesta de *lege ferenda*, sino que se pregunte a las personas ciudadanas sobre un tema específico, lo cual es típico de un plebiscito, instituto de democracia semidirecta distinto al referéndum" (resolución del TSE n.º **1776-E9-2024**).

El referéndum no puede ser entendido -en nuestro medio- como el apelativo genérico para cualquier consulta popular, como parecen entenderlo algunas personas; por el contrario, su objeto es específico: "aprobar o derogar leyes y reformas parciales de la Constitución" (párrafo segundo del artículo 105 constitucional). Al referir la formulación constitucional a "leyes", debe entenderse ese tipo de regulación en su sentido formal y material y no, como se ha pretendido en algunos momentos, como sinónimo de cualquier norma; de hecho, en la resolución n.º **1560-E9-2020**, el TSE explicitó que,

---

<sup>4</sup> Un caso similar se conoció en la resolución n.º **8360-E7-2018**.



por ejemplo, no es dable someter a consultada de la ciudadanía un decreto ejecutivo<sup>5</sup>.

Por su parte, el plebiscito es una consulta destinada a: a) conocer el parecer de los habitantes acerca de un cambio territorial (numeral 168 de la Constitución Política); b) saber qué opinan los integrantes del colegio electoral sobre un tema específico no normativo (como pretendía el señor Caamaño Quirós en la gestión antes reseñada) o c) revocar el mandato de una autoridad (actualmente solo previsto para las alcaldías, según el ordinal 19 del Código Municipal)<sup>6</sup>.

En suma, el referéndum es el mecanismo por intermedio del cual se pregunta a las personas ciudadanas si apoyan o no variaciones en leyes o en la Constitución Política; precisamente por eso las preguntas típicas que pueden encontrarse en una papeleta de un evento consultivo de este tipo son:

- ¿Aprueba usted el proyecto de ley denominado “título de la iniciativa”, expediente legislativo n.º XXXXX?
- ¿Aprueba usted el proyecto de ley XXXXX por el que se derogaría la ley denominada “título de la ley”, ley XXXX?
- ¿Aprueba usted el proyecto de reforma parcial a la Constitución Política denominado “título de la iniciativa”, expediente legislativo n.º XXXXX?

<sup>5</sup> En precedente n.º **1560-E9-2020** la autoridad electoral resolvió:

Sobre esa línea, importa señalar que el propio marco constitucional reconoce que el referéndum es una excepción al ejercicio de la potestad legislativa en sentido estricto, no pudiéndose entender -tal excepcionalidad- referida también a la facultad reglamentaria del Poder Ejecutivo (artículo 105 constitucional).

<sup>6</sup> La Sala Constitucional, en sentencia n.º **2004-11608**, indicó que sería deseable que este tipo de instituto se extendiera -mediante reforma al texto político fundamental- a otras autoridades:

Esta Sala echa de menos que no se extienda [referido al plebiscito revocatorio de mandato] a los demás funcionarios de elección popular -Presidente de la República, Vicepresidentes, diputados, regidores y síndicos-, por constituir -se reitera- una manifestación de la democracia participativa, como característica esencial de nuestro Estado Social y Democrático de Derecho. (Igual línea resolutive se encuentra en el fallo n.º **2014-012474** de ese mismo alto tribunal).

#### 4. LÍMITES POR LA MATERIA

La inclusión del referéndum en el texto constitucional vino acompañada de cláusulas autolimitativas. El poder constituyente derivado, que ejecuta un mandato representativo del colectivo social, estimó oportuno que no se consultara a la ciudadanía sobre reformas normativas relativas “a materia presupuestaria, tributaria, fiscal, monetaria, crediticia, de pensiones, seguridad, aprobación de empréstitos y contratos o actos de naturaleza administrativa” (numeral 105 de la Constitución Política).

Sobre esa base, la jurisprudencia electoral ha determinado que la categoría “seguridad” incluye la política criminal (creación o modificación de tipos penales) y la regulación procesal penal (entre otras, resoluciones números **2199-E9-2008** y **4295-E9-2015**). Asimismo, se ha especificado que el vocablo “pensiones” abarca las pensiones complementarias y las pautas sobre las operadoras de pensiones (pronunciamientos números **7682-E9-2019** y **2897-E9-2021**).

De otra parte, la Sala Constitucional ha incorporado tópicos vedados. El tribunal constitucional costarricense ha considerado que no puede autorizarse un referéndum para aprobar o improbar una ley que convoque a una asamblea constituyente; tampoco son viables iniciativas que puedan vulnerar compromisos internacionales contraídos con la suscripción de tratados ni proyectos de ley que versen sobre derechos humanos o que incidan negativamente en el principio de igualdad y no discriminación (por orden temático, sentencias números **2019-013270**, **2020-013316**, **13313-2010** y **2015-014051**).

#### 5. LÍMITES TEMPORALES

El numeral 102.9 de la Constitución Política indica “No podrá convocarse a más de un referéndum al año; tampoco durante los seis meses anteriores ni posteriores a la elección presidencial”. Pese a lo sencilla que puede parecer la norma anteriormente transcrita, sus alcances han sido precisados por la jurisprudencia electoral.





El primer segmento de la norma menciona que solo puede convocarse una consulta “al año”, con lo que podría interpretarse que es posible llevar a cabo un evento consultivo, por ejemplo, en abril de 2024 y, por ser un año distinto, en enero de 2025; empero, los precedentes aclararon que la distancia temporal entre un referéndum y otro se computa a partir de la fecha en que se celebre la votación. En el caso expuesto, si se hiciera la consulta el 21 de abril de 2024, el próximo referéndum podría hacerse pasado el 21 de abril de 2025. En concreto, en la resolución n.º **3521-E-2007** se consideró:

...resulta inadmisibles interpretar que la comentada limitación temporal queda superada con el paso del calendario, pues eso llevaría a la absurda conclusión de que podría verificarse un referéndum en diciembre y efectuarse una nueva consulta popular en enero del año siguiente, lo que comprometería irrazonablemente el derecho ciudadano de participar políticamente de manera activa, informada y responsable, así como la organización eficiente del proceso electoral, todo lo cual sería en detrimento del interés superior de la colectividad de poder realizar consultas populares de calidad.

En consecuencia, existe un mandato constitucional que obliga a que transcurran no menos de doce meses desde la última votación consultiva y la siguiente.

Ahora bien, una lectura literal de la segunda parte de la norma en comentario obligaría a concluir que lo prohibido es convocar a la consulta dentro de los seis meses anteriores o posteriores a una elección presidencial, pero que, en lo que respecta a la votación, no habría obstáculo para llevarla a cabo dentro de ese lapso. Sin embargo, la autoridad electoral -en la resolución n.º **3006-E9-2013**- interpretó que “de conformidad con lo dispuesto en el artículo 102 inciso 9 de la Constitución Política, el referéndum no puede convocarse ni mucho menos celebrarse dentro de los seis meses previos ni posteriores a una elección presidencial”.

Para concluir con esta sección es fundamental insistir en que el impedimento para convocar y celebrar consultas populares en los semestres pre- y poselectorales lo es en relación con los comicios presidenciales. Es





jurídicamente posible hacer un referéndum junto con las elecciones municipales<sup>7</sup>.

## 6. MODALIDADES DE REFERÉNDUM

El constituyente previó tres vías distintas para instar un proceso referendario (artículo 105)<sup>8</sup>; de acuerdo con el sujeto que active el trámite, así se le denomina a cada modalidad de referéndum.

- **Iniciativa ciudadana.** Se trata de la posibilidad que tienen las personas ciudadanas de gestionar -ante el TSE- la convocatoria a una consulta popular de alcance nacional sobre algún proyecto de ley que se encuentre en la corriente legislativa o que, al ser elaborado por las personas interesadas, se aporte junto con la solicitud. Esta vía requiere el apoyo del 5% del padrón electoral nacional, lo cual significa recolectar, según los datos de la lista de electores a mayo de 2024, 182 088<sup>9</sup> firmas ciudadanas; sin embargo, para iniciar el acopio de las rúbricas, como se verá más adelante, se necesita un aval de la autoridad electoral (o sea, las firmas no se presentan con la gestión inicial).
- **Legislativo.** Es un acuerdo parlamentario que, por ese carácter, se adopta en única votación del plenario legislativo; para su aprobación se requieren 38 votos de personas legisladoras.
- **Ejecutivo.** La legislación le llama a esta modalidad “ejecutivo”, pero lo cierto es que no basta la voluntad del Poder Ejecutivo, también es requerida la participación del Poder Legislativo. Por ese motivo, la jurisprudencia electoral se ha referido a esta forma de instar el referéndum como “mancomunada”: se exige un decreto presidencial

<sup>7</sup> El TSE, en su momento, admitió la posibilidad de que la eventual consulta sobre el proyecto de ley 16.390 (vinculado a las llamadas “uniones civiles entre personas del mismo sexo”) se llevara a cabo el día de las elecciones municipales de diciembre de 2010 (Díaz, 2012, p. 296).

<sup>8</sup> La Ley de Regulación del Referéndum, en una reproducción quizás innecesaria de la redacción constitucional, repite las modalidades en su artículo 3.

<sup>9</sup> Según los datos de la sumaria del padrón nacional electoral a mayo de 2024, Costa Rica tenía 3 641 757 personas electoras (artículo cuarto de la sesión ordinaria del TSE n.º 67-2024 del 25 de junio de 2024).



que, a su vez, reciba el voto favorable de 29 personas legisladoras (mayoría absoluta).

En ninguno de los escenarios el Poder Ejecutivo tiene iniciativa autónoma, como sí el Poder Legislativo y la ciudadanía. Esa particularidad puede deberse a que la intervención del Gobierno de la república en el trámite legislativo se limita a la presentación de proyectos de ley (ordinales 123 y 140.5 constitucionales), a establecer la agenda durante las sesiones extraordinarias (artículo 118 del texto político fundamental) y a sancionar o vetar el decreto legislativo (numerales 140.3 y 140.5 de la Constitución Política).

Puesto de otro modo, la potencia normativa la tiene el pueblo (por eso hay una modalidad de convocatoria exclusiva en su favor) que, por intermedio del voto, la delega en el órgano legislativo (ordinal 105 de la carta política). Consecuentemente, es natural que el Parlamento, al tener como una de sus principales funciones el “Dictar las leyes, reformarlas, derogarlas” (artículo 121.1 de la norma suprema), pueda devolver -sin necesidad de que intervenga otro titular público- esa facultad legislativa a su original poseedor: las personas ciudadanas.

Importa resaltar que esa capacidad legislativa del pueblo se entendió como excepcional, puesto que las cláusulas constitucionales establecen limitaciones temporales y en razón de la materia. El llamado a las urnas para aprobar, modificar o derogar leyes es una forma atípica de legislar; según la lógica constitucional, el gobierno continúa siendo representativo<sup>10</sup>, aunque con posibilidades de participación directa de las personas en la toma de ciertas decisiones<sup>11</sup>.

---

<sup>10</sup> En la resolución n.º 790-E-2007 el TSE explicó:

El referéndum no está previsto como una apuesta por la democracia directa ni como instrumento para cuestionar la legitimidad del gobierno democrático-representativo; se trata de un mecanismo de participación popular directa que complementa -y no enfrenta- el ejercicio representativo del gobierno, el cual prevalecerá respecto de la mayoría de las decisiones. La consulta al pueblo es excepcional para que, en su condición de soberano, arbitre políticamente el disenso y dote de legitimidad incuestionable a la decisión final.

<sup>11</sup> Véase que, pese a la reforma parcial al artículo 9 de la Constitución Política (aprobada en 2003), el poder reformador optó por establecer un orden para los calificativos del gobierno, y se colocó el carácter “representativo” antes que el talante “participativo”. Ahora bien, podría pensarse que esa lectura gramatical

## 7. ASPECTOS PROCEDIMENTALES

En el apartado 6 se hizo un repaso sobre las modalidades de referéndum que se prevén en la Constitución Política y en la Ley de Regulación del Referéndum; no obstante, conviene revisar cómo se tramita cada una de ellas.

### a. Iniciativa ciudadana

Los pasos por seguir en esta modalidad se encuentran previstos, en esencia, en el artículo 6 de la Ley de Regulación de Referéndum. Párrafos atrás se adelantaba que las firmas ciudadanas se recolectan hasta que el TSE así lo autorice; ese permiso es precedido por una fase previa compuesta de varias etapas que se pueden resumir de la siguiente forma:

- **Presentación del requerimiento:** Las personas interesadas deben entregar un escrito en el que manifiesten su interés de someter a referéndum -por iniciativa ciudadana- un proyecto de ley que se encuentre en la corriente legislativa (se debe indicar el número de expediente legislativo) o una iniciativa de su propio cuño; en ese último supuesto, la propuesta debe cumplir con el formato usual (exposición de motivos y articulado).
- **Revisión inicial del TSE:** Una vez recibido el requerimiento, la autoridad electoral verifica que el núcleo del proyecto de ley no contenga materias excluidas de consulta; de ser así, se rechazará de plano la gestión. También, se revisa que no se trate de reformas parciales a la Constitución; en tal caso, la persona interesada debe acreditar que el proyecto ha sido votado afirmativamente en

---

puede contrariar un *the*los normativo favorable a la participación ciudadana; sin embargo, ese argumento pierde fuerza si, como se señaló antes, se tiene presente que se incluyeron preceptos que limitan la celebración constante de referéndums: se excluyeron -de la posibilidad de consulta- una importante cantidad de temas, solo se habilita un evento consultivo al año y dentro de los seis meses anteriores y los seis meses posteriores a una elección presidencial no pueden convocarse estos ejercicios de democracia directa (artículos 102.9 y 105 constitucionales). En otras palabras, el diseño normativo evidencia que el referéndum, en nuestro medio, no fue pensado como algo *de todos los días*.



primera legislatura por la Asamblea Legislativa actuando como poder constituyente derivado<sup>12</sup>.

Por último, el TSE hace un examen para determinar si el texto contiene o no “vicios groseros y evidentes” de constitucionalidad; de haberlos, se rechaza la solicitud de autorización de recolección de firmas<sup>13</sup>.

De superarse este primer tamiz, se pasa a la siguiente etapa.

- **Traslado a Servicios Técnicos:** La magistratura electoral envía la solicitud y el proyecto de ley que se pretende consultar al Departamento de Servicios Técnicos para que ese reparto del Poder Legislativo haga un examen formal de la propuesta, realice las consultas a las instituciones que corresponda por la materia de regulación, precise cuántos votos hubiera necesitado el proyecto si se hubiera aprobado en el plenario (mayoría absoluta o mayoría calificada), proponga un resumen de la iniciativa (que se coloca en el reverso de la hoja de recolección de firmas de ser procedente esta) y formule la pregunta que tentativamente se colocaría en la papeleta (de prosperar el proceso).

El citado departamento cuenta con ocho días hábiles para elaborar su informe, pero el cómputo de ese plazo inicia desde que se reciben las respuestas de las instituciones consultadas (numeral 6.c de la Ley de Regulación del Referéndum).

- **Retorno del trámite al TSE:** El Departamento de Servicios Técnicos remite su informe al TSE, órgano que lo evalúa y, de considerarlo pertinente, lo comunica a las personas gestionantes con el fin de que, si a bien lo tienen, realicen los ajustes y correcciones

<sup>12</sup> Esta exigencia se desprende del artículo 195 inciso 8 de la Constitución Política y así lo ha desarrollado la jurisprudencia electoral en las resoluciones números **797-E9-2008**, **2202-E9-2008**, **3894-E9-2008**, **3280-E9-2011**, **4279-E9-2012** y **4902-E9-2013**. En igual sentido, la Sala Constitucional, en el fallo n.º **2014-18226**, estimó que esa interpretación del TSE -sobre las modificaciones parciales a la carta política- es conforme al derecho de la Constitución.

<sup>13</sup> Esa revisión de vicios groseros y evidentes de constitucionalidad se asumió jurisprudencialmente, como puede constatar en las resoluciones números **3280-E9-2011** y **8456-E9-2016**.

sugeridos por la referida dependencia del Poder Legislativo. Si las personas interesadas hacen variaciones, el texto es nuevamente enviado a análisis del referido departamento.

La experiencia muestra que no existe un número máximo de veces en las que el proyecto, luego de ser enmendado por las personas promoventes, es enviado a revaloración del Departamento de Servicios Técnicos. Para ilustrar este punto se tiene que la iniciativa tramitada en el expediente del TSE n.º 294-Z-2014 fue enviada en 4 ocasiones al mencionado departamento, mientras que en la petición diligenciada en el legajo n.º 291-S-2014 el asunto fue evaluado por la asesoría técnica del Parlamento en, al menos, cinco ocasiones (ver los "resultandos" de las resoluciones números **2034-E9-2016** y **2742-E9-2017**, respectivamente).

- Valoración sobre la formulación de la consulta de constitucionalidad: Recibido el informe de Servicios Técnicos y superado el intercambio entre los criterios de esa oficina y las enmiendas de la persona interesada, debe evaluarse si existen dudas de constitucionalidad; de haberlas, el TSE, a tenor de los artículos 6.d de la Ley de Regulación del Referéndum y 96.d de la Ley de la Jurisdicción Constitucional, debe formular la consulta facultativa previa de constitucionalidad.

Es interesante hacer notar que la legislación obliga a la autoridad electoral no solo a fundamentar una eventual consulta de constitucionalidad; también, debe razonarse por qué no se plantea una interrogante al tribunal constitucional. Esa última exigencia pone en entredicho que, en el fondo, se trate de una consulta realmente facultativa; en apariencia, se refuerza la tesis según la cual el principio de presunción de constitucionalidad de las normas solo aplica a reglas formalmente promulgadas.

La obligatoriedad de motivar en ambos escenarios (ante consulta o cuando se prescinde de esta) podría abrir espacios de cuestionamiento al TSE respecto de su afinidad o antipatía con el proyecto en análisis. La autoridad electoral debe tomar posición

acerca de si duda o no de la legitimidad del contenido de la iniciativa.

En otro orden de ideas, debe decirse que el momento procesal de la consulta, según la redacción expresa de la normativa, pareciera ser cuando el trámite vuelve del Departamento de Servicios Técnicos; no obstante, en la resolución n.º **4653-E9-2024**, el TSE entendió que podría adelantarse la consulta en ciertos escenarios y para dar seguridad jurídica a la población (principalmente cuando se tramita una iniciativa que genera gran discusión social sobre la legitimidad de algunas de las propuestas). En ese supuesto, basta acreditar que ya se ha enviado el expediente al departamento de repetida cita, aunque no se haya recibido el dictamen de esa instancia.

De cualquier modo, si se formula la consulta facultativa previa, la Sala Constitucional cuenta con un mes para emitir su opinión (ordinal 101 de la Ley de la Jurisdicción Constitucional).

- Decisión sobre la autorización de firmas: Recibida la respuesta de la Sala Constitucional (cuyos alcances se comentarán en otro segmento) o habiéndose determinado que no hay dudas de constitucionalidad, el TSE debe decidir, con los insumos del expediente, si procede otorgar la autorización para que se inicie la recolección de firmas o si, más bien, debe ordenarse el archivo de las diligencias.

De determinarse que es dable que inicie el acopio de las rúbricas ciudadanas, el órgano electoral así lo dispondrá y en ese mismo acto ordenará a la Dirección General del Registro Electoral que prepare una plantilla para la recolección.

En resolución separada, se ordenará la publicación del proyecto de ley por enviar a referéndum en La Gaceta, momento a partir del cual no puede modificarse más el texto de la iniciativa (resoluciones números 3783-E9-2016 y 2224-E9-2020).



En este punto culmina la fase previa o preliminar y se procede de la siguiente forma:

- **Aprobación de la plantilla:** El Registro Electoral enviará al pleno de magistraturas electorales el diseño de la plantilla para que sea aprobada. De estar de acuerdo con la propuesta, el TSE validará la plantilla y la pondrá a disposición de las personas ciudadanas interesadas para que, en un dispositivo de almacenamiento, guarden el archivo y reproduzcan, por su cuenta, el número de formularios necesarios para recolectar las rúbricas del 5% del padrón nacional electoral (la cifra exacta de firmas se fija en la resolución que aprueba el formulario). Además, debe presentarse un plan de recolección en el que se indique, entre otros aspectos, quiénes custodiarán la documentación y en qué lugares se hará el acopio de firmas.

Una vez impresos los formularios, deberán aportarse para que una persona funcionaria de la autoridad electoral, con su firma y sello institucional les dé validez.

Por último, se entregarán los formularios visados a las personas interesadas para que, a partir de ese momento, inicien la recolección de firmas (cuentan con nueve meses, prorrogables por un mes adicional). Es dable apoyar la iniciativa mediante firma digital.

- **Recepción de las firmas:** Cuando las personas interesadas tengan las firmas, se entregarán los formularios al TSE para que se proceda a la revisión de autenticidad de las rúbricas; para ello, se tienen treinta días hábiles (ordinal 9 de la Ley de Regulación de Referéndum).

De comprobarse la validez de la cantidad de firmas mínima requerida, las magistraturas electorales convocarán a referéndum; la votación deberá llevarse a cabo "dentro de los tres meses siguientes" al llamamiento a las urnas (artículo 11 del citado cuerpo normativo).



- Declaratoria de resultados: Una vez efectuado el escrutinio definitivo de los votos y atendidas las eventuales demandas de nulidad, el TSE emitirá la declaratoria de resultados, en la que se dirá si se superó el umbral de participación requerido para que la consulta fuera vinculante. Si el proyecto de ley se hubiera aprobado en el plenario legislativo con mayoría calificada (lo cual se determinó en el informe de Servicios Técnicos), entonces debe acreditarse que fueron a votar al menos el 40% de las personas ciudadanas del citado padrón; pero si la iniciativa solo hubiera requerido mayoría absoluta en la Asamblea Legislativa, basta que haya participado el 30% de las personas integrantes de la lista de electores.

De ser vinculante el referéndum, se comunicará a los poderes Legislativo y Ejecutivo para la inmediata publicación de la nueva ley.

#### **b. Legislativo**

Se prepara un acuerdo legislativo en el que se exprese la voluntad de someter a referéndum un determinado proyecto de ley que se encuentre en la corriente legislativa o que, en su defecto, se presente en ese acto. Eso sí, la presentación de la propuesta debe hacerse en período de sesiones ordinarias.

Esa iniciativa de una o varias diputaciones se coloca en los primeros lugares del orden del día del plenario (usualmente en "asuntos del régimen interior") y para su aprobación se requiere el voto favorable de mínimo 38 legisladores y legisladoras (numeral 12 de la Ley de Regulación del Referéndum).

De alcanzarse esa mayoría, la documentación pasa al TSE, institución que, antes de proceder a la convocatoria a referéndum, puede formular la consulta facultativa previa de constitucionalidad<sup>14</sup>.

### c. Ejecutivo

La Presidencia de la República debe elaborar un decreto en el que externe su voluntad de someter a consulta ciudadana un proyecto de ley determinado (el cual debe adjuntarse al decreto). Esos documentos son enviados a la Asamblea Legislativa para que el plenario, en una única votación, decida si apoya o no el requerimiento presidencial. En este caso, como se adelantó, son necesarios 29 votos de personas parlamentarias (ordinal 13 de la Ley de Regulación del Referéndum).

No puede perderse de vista que, al ser un acto legislativo específico (aprobación o improbación del decreto presidencial), las personas legisladoras no tienen derecho de enmienda: debe votarse la versión presentada por la Presidencia. Todo cambio que se haga al texto supondría un vicio de procedimiento, en tanto se estaría desconociendo que la voluntad del mandatario de llevar a referéndum su propuesta y no otra. Puesto de otro modo, si el Congreso hiciera algún ajuste al proyecto enviado por el Poder Ejecutivo, este debe ratificar su intención de que se consulte a la ciudadanía.

De verificarse el apoyo de la mayoría absoluta de representantes, se tendrá por perfeccionada la solicitud de convocatoria a referéndum mancomunada y, como ocurre con la modalidad legislativa, la gestión es enviada a la autoridad electoral que, como se ha dicho, podrá formular consulta facultativa previa de constitucionalidad.

Un aspecto debatible es si la Presidencia de la República puede presentar el decreto en cualquier momento del calendario parlamentario. Algunos podrían hacer una lectura literal del inciso b del artículo 13 de la Ley de Regulación de Referéndum, según el cual una

---

<sup>14</sup> Tómese en consideración el que numeral 96 de la Ley de la Jurisdicción Constitucional otorga legitimación en vía consultiva al TSE cuando se trata de iniciativas referendarias que se tramiten “en cualquiera de sus modalidades”.



ISSN: 1659-2069

vez firmado tal documento deberá seguirse el trámite previsto en el numeral 12 de ese mismo cuerpo de normas; de aplicarse sin matización el precepto de reenvío, se concluiría que, entonces, el Poder Ejecutivo solo puede hacer este tipo de solicitudes durante las sesiones ordinarias (así lo señala expresamente el inciso b del ordinal 12).

Pese a esa posible lectura de la legislación, es lo cierto que resultaría ilógico que durante sesiones extraordinarias (en las que la Presidencia de la República fija la agenda del Congreso), se le vede -a quien tiene el monopolio del orden del día parlamentario- la posibilidad de instar un referéndum. Esa idea se desarrolló en la resolución n.º 977-E-2007 al indicarse:

La Constitución estipula que, en sesiones extraordinarias, la Asamblea Legislativa sólo podrá conocer aquellos asuntos para los cuales sea convocada por el Poder Ejecutivo; de ahí la improcedencia de debatir y pronunciarse durante ellas respecto de un referéndum que sea de iniciativa exclusiva de los diputados. En cambio, cuando tal iniciativa provenga inicialmente del Poder Ejecutivo, no existe obstáculo constitucional para conocerla en el seno parlamentario, puesto que es justamente un asunto de interés del Ejecutivo.

Se puede observar cómo la tramitación de un referéndum por iniciativa ciudadana es la más trabajosa; esa modalidad presenta dificultades adicionales como la ausencia de apoyos institucionales y económicos para que las personas interesadas promuevan sus gestiones.

En otro plano, como lo ha apuntado la literatura especializada (Alfaro, 2019 y Raventós, 2018), la composición actual del sistema de partidos y de la representación efectiva en la Asamblea Legislativa dificulta la consecución de las mayorías parlamentarias para la aprobación de iniciativas por las modalidades legislativa y ejecutiva. Cada vez con más frecuencia hay variaciones en la cantidad de fracciones en el Congreso y, dentro de estas, hay fragmentaciones, lo que complejiza los acuerdos y los consensos.

## **8. TEMAS RELEVANTES ACLARADOS JURISPRUDENCIALMENTE**

No hay norma perfecta. Las leyes son un producto eminentemente político que, por esa razón, condensan acuerdos y transacciones entre los diversos actores; ciertamente, hay un componente de técnica legislativa que no puede obviarse, pero siempre la puesta en práctica de una nueva legislación evidencia oportunidades de mejora regulatoria y, a la vez, pone en relieve fenómenos que, a futuro, deberán ser abordados por el derecho. Incluso, la mayor parte de reglas requieren de un momento hermenéutico de esa acción por parte de quienes operan el marco jurídico que permita aplicar el enunciado abstracto a un caso concreto.

Si en términos generales eso es así, con más razón en lo que respecta al referéndum, instituto cuya regulación legal, como se ha repetido, fue producida en un contexto de inconstitucionalidad por omisión declarada, el cual aceleró las discusiones y los eventuales espacios de depuración y perfeccionamiento. Al TSE, en ese estado de cosas, le ha correspondido clarificar varias temáticas, algunas de las cuales se presentan a continuación.

- Principio proparticipación. Pauta hermenéutica que obliga a interpretar restrictivamente las limitaciones a la celebración de referéndums; por ejemplo, si la propuesta normativa contiene pautas vinculadas a temas excluidos, solo se rechaza la gestión si estas son el núcleo del proyecto de ley propuesto (resolución n.º 790-E-2007).
- La participación de las autoridades gubernamentales en los procesos de referéndum es posible. En Costa Rica, desde la Ley de Elecciones de 1927, las personas funcionarias de más alto rango de la institucionalidad pública tienen absolutamente prohibida la participación en actividades político-electorales (únicamente se les permite el voto el día de los comicios). No obstante, las magistraturas electorales aclararon que las personas funcionarias del Estado (independientemente de su cargo) pueden participar activamente en las campañas a favor o en contra del referéndum; incluso, es dable que firmen los formularios para promover la consulta (resolución n.º 1119-E-2007).

- Quienes integran los cuerpos de policía y los funcionarios electorales sí deben abstenerse de cualquier muestra de simpatía por alguna de las dos tendencias; o sea, para esas personas servidoras públicas hay prohibición absoluta de participación en el debate nacional que produzca del referéndum (resolución n.º 1119-E-2007).
- El uso de recursos públicos está prohibido. La Autoridad electoral, en la resolución n.º 1617-E-2007 interpretó que:

dicha participación [referido a la participación de personas servidoras públicas], empero, debe ser acorde con las obligaciones funcionariales de cada servidor, lo que incluye la prohibición de utilizar recursos públicos que, directa o indirectamente, favorezcan las campañas a favor o en contra del proyecto consultado; cada administración y, en el ámbito de su competencia, las Auditorías Internas deberán velar por el respeto riguroso de esta restricción, debiendo reportar a la Contraloría General de la República cualquier anomalía que pueda presentarse sobre el particular.
- Es posible la tramitación simultánea del mismo proyecto de ley por dos modalidades distintas de referéndum (resolución n.º 977-E-2007).
- La solicitud de autorización de recolección de firmas para someter a referéndum un proyecto de ley que está en la corriente legislativa no impide que el Poder Legislativo continúe con la discusión de la *lege ferenda*. Ese diligenciamiento solo se detiene con la convocatoria formal a la consulta (resolución n.º 977-E-2007).
- No es dable conjuntar en un mismo proyecto de ley que se quiere enviar a referéndum temas no relacionados entre sí; la inclusión de materias heterogéneas e inconexas -en una misma propuesta- afecta los derechos a la información y a la autodeterminación del votante (resolución n.º 8132-E9-2018).
- Los vicios de fondo señalados por la Sala Constitucional en un proyecto de ley que se tramite en la corriente legislativa y cuyo

contenido sea similar al de una iniciativa que se esté conociendo en el TSE (como parte de una gestión para convocar a un referéndum), pueden ser tomados en consideración para no autorizar la consulta popular. En palabras del órgano electoral:

el Tribunal Supremo de Elecciones entiende que no puede declinar la revisión de constitucionalidad de las normas en una consulta popular cuando ya existe “viabilidad jurídica” para el proyecto, máxime cuando existe pronunciamiento de la Sala Constitucional en relación con proyectos de ley tramitados en la vía legislativa que guardan semejanzas notables con los que se siguen por la vía referendaria; lo contrario implicaría una actuación incoherente y violatoria de las normas que vinculan a este Tribunal. (resolución n.º **2742-E9-2017**)

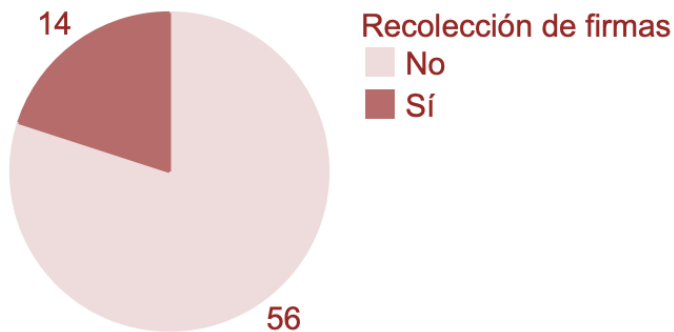
## 9. REFERÉNDUM EN CIFRAS

En casi dos décadas de la existencia del referéndum en nuestro país, el TSE ha diligenciado 70 solicitudes, la mayoría de ellas por iniciativa ciudadana. De esos trámites solo 1 ha llegado al final: en 2007, como es sabido, se realizó la consulta popular sobre la ley que ratificó el Tratado de Libre Comercio entre Estados Unidos, Centroamérica y República Dominicana. Ese evento consultivo se convocó a pedido de la Presidencia de la República y del Poder Legislativo (modalidad ejecutiva o mancomunada).

De otra parte, como puede observarse en el gráfico de la figura 1, solo en una quinta parte de las iniciativas referendarias la autoridad electoral aprobó la recolección de firmas.

### Figura 1

*Cantidad de gestiones en las que se autorizó la recolección de firmas, 2006-2024 (primer semestre)*



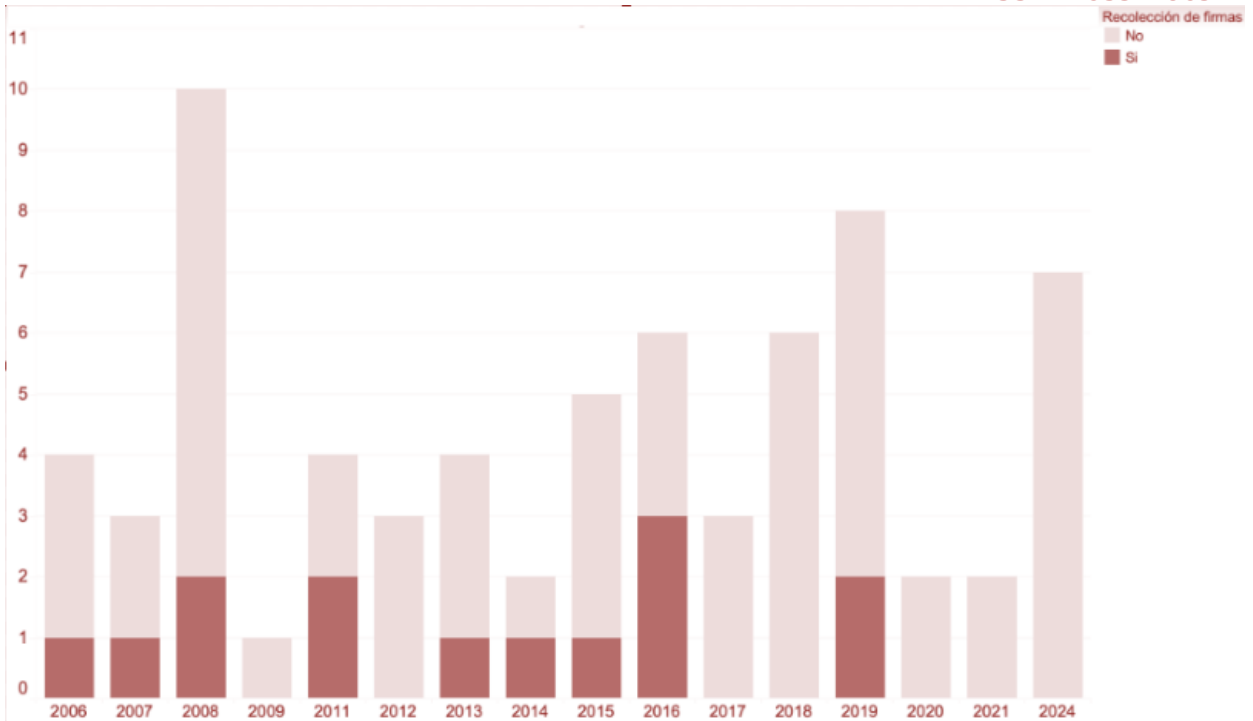
*Nota.* Elaboración con datos de la Oficina de Letrados del TSE

Interesante hacer notar además que, en promedio, se emite una resolución de aprobación de recolección de firmas al año, según se detalla en la figura 2.

### **Figura 2**

*Cantidad de autorizaciones de recolección de firmas por año de resolución vs. cantidad de expedientes de referéndum ingresados*





*Nota.* Elaboración con datos de la Oficina de Letrados del TSE

Importa destacar que la mayor parte de rechazos de las gestiones se debió a que las propuestas versaban sobre materias excluidas. Hay 4 iniciativas cuya recolección de firmas se autorizó, pero las personas gestionantes no han retirado los formularios o, en su defecto, no han cumplido con la presentación del plan de acopio de rúbricas.

### 10. REFERÉNDUM Y CONSULTAS DE CONSTITUCIONALIDAD FORMULADAS POR EL TSE

Hasta 2021 existió una laguna en el ordenamiento jurídico acerca del control previo de constitucionalidad en las gestiones de referéndum, independientemente de la modalidad por la que se tramitaban. La reforma constitucional de 2003 y la Ley de Regulación del Referéndum fueron silentes en lo que respecta a este tema.



ISSN: 1659-2069

Pese a ello, el TSE, desde los albores del instituto, intentó que la Sala Constitucional revisara la correspondencia de las iniciativas con el parámetro de constitucionalidad; en 2007, se trató infructuosamente de instar la citada revisión previa del Tratado de Libre Comercio entre Estados Unidos, Centroamérica y República Dominicana. Las magistraturas constitucionales estimaron que el TSE y el Departamento de Servicios Técnicos (como instancia coadyuvante en este tipo de procesos) carecían de legitimación para presentar consultas previas de constitucionalidad (sentencia de la Sala Constitucional n.º **02159-2007**)<sup>15</sup>. Finalmente, la consulta se admitió cuando la presentó la Defensoría de los Habitantes<sup>16</sup>.

En otro trámite y habiéndose recolectado las firmas suficientes para convocar a un referéndum por iniciativa ciudadana (lo cual hacía que la gestión se entendiera perfeccionada), las magistraturas electorales formularon consulta facultativa previa de constitucionalidad para que el referido órgano de control analizara si la respectiva propuesta respetaba el derecho de la Constitución. Los promoventes pretendían modificar la Ley Orgánica del Ambiente con el fin de normar que toda política pública ambiental fuera puesta en conocimiento -de previo a su aprobación- de la asociación de Campesinos por el Pulmón del Mundo.

En el fallo n.º **14051-2015**, el tribunal constitucional costarricense reiteró que el TSE no podía instar consultas facultativas y que correspondía a ese órgano electoral el determinar si la iniciativa reseñada en el párrafo anterior contrariaba o no el bloque de constitucionalidad. Valga decir que esa capacidad de hacer una suerte de control previo de constitucionalidad le fue reconocida a las magistraturas electorales desde el precedente de la Sala Constitucional n.º **2010-013313**.

Ese fue el estado jurídico de cosas hasta 2021. En ese año se aprobó una reforma a la Ley de la Jurisdicción Constitucional y a la Ley de Regulación del Referéndum para otorgar legitimación al TSE para presentar consultas facultativas previas de constitucionalidad en las gestiones de referéndum,

---

<sup>15</sup> En este precedente llama la atención que la Sala Constitucional no aceptara la consulta pese a que esta, por tratarse de un proyecto vinculado a la eventual aprobación de un tratado internacional, era preceptiva.

<sup>16</sup> Ver sentencia de la Sala Constitucional n.º **09469-2007**.

independientemente de cuál sea su modalidad (iniciativa ciudadana, legislativa o ejecutiva). En la resolución n.º **4653-E9-2024**, las magistraturas electorales, por vez primera, formularon una consulta facultativa previa de constitucionalidad en la que invocaron las nuevas normas de legitimación (ese pronunciamiento, será reseñado en una sección posterior de este documento).

Habilitado legalmente el TSE para consultar, cabe preguntarse ¿cuáles son los alcances del control previo de constitucionalidad ante un proyecto de ley que se tramita por la vía referendaria? Si se siguen las máximas del trámite ordinario de aprobación de leyes, se tiene que la opinión de la Sala Constitucional vincula solo por aspectos de forma (procedimiento), pero el señalamiento de vicios de fondo no tendría esa vinculatoriedad. De hecho, el citado órgano de control, en la consulta facultativa previa del entonces proyecto de ley que pretendía dar legitimación consultiva al TSE, reiteró tal postura:

En esta consulta se pueden examinar posibles vicios de procedimiento (en cuyo caso el fallo de la Sala Constitucional es vinculante) o de fondo, respecto del proyecto objeto de la consulta. Se le denomina consulta a priori o preventiva en razón del momento en que se realiza, sea, antes de la aprobación de la respectiva norma y por lo tanto, antes de integrarse al ordenamiento jurídico. Su finalidad es evitar que una norma inconstitucional (por forma o fondo) llegue a formar parte del ordenamiento jurídico, así que su objetivo va dirigido a posibilitar que el Tribunal Constitucional vele por la pureza y calidad constitucional de las normas jurídicas y determine anticipadamente que una norma es contraria al bloque de constitucionalidad. En la consulta facultativa de constitucionalidad –como ésta- lo que se persigue es que la Asamblea Legislativa, antes de decidir en forma definitiva sobre un proyecto de ley, cuente con la opinión de la Sala Constitucional acerca de la conformidad o no del texto del proyecto con la Constitución Política, así como de si en su tramitación se han observado las disposiciones requeridas por la carta fundamental. En síntesis, puede decirse que únicamente se trata de observaciones no vinculantes–con la excepción que hace la ley en caso de que se establezca la existencia de trámites inconstitucionales del proyecto consultado–tendientes a orientar al



legislador en una determinada dirección o, incluso, a impulsarle a que siga la orientación que se indique –si se hizo alguna–.” (pronunciamiento de la Sala Constitucional n.º 19794-2020).

Esa postura es, en apariencia, contraria a lo que habían sostenido las magistraturas Cnstitucionales en sus sentencias números **14051-2015** y **2010-013313**, puesto que en esos precedentes se resolvió que el TSE tiene competencias suficientes para hacer análisis previos de constitucionalidad y que, de gran trascendencia, tiene prohibido autorizar la recolección de firmas cuando se detecten vicios de tal naturaleza (pareciera que no es dable proseguir con el trámite si se identifican vicios de constitucionalidad por el fondo).

Ante ese panorama confuso, con posibilidad de argumentar jurídicamente tanto a favor como en contra de la vinculatoriedad de los señalamientos sobre vicios de fondo, corresponderá a la autoridad electoral –en su jurisprudencia– determinar si le obliga la opinión consultiva de la Sala Constitucional, cuando se pronuncia sobre eventuales inconstitucionalidades del contenido de la *lege ferenda*.

## **11. REFERÉNDUM Y CONSULTAS DE CONSTITUCIONALIDAD FORMULADAS POR OTRAS INSTITUCIONES**

A la luz de lo preceptuado en el artículo 96 de la Ley de la Jurisdicción Constitucional, un grupo de más de 10 diputaciones enviaron a la Sala Constitucional una consulta facultativa previa sobre el proyecto de ley 24.364, Ley Jaguar para el Desarrollo de Costa Rica, que la Presidencia de la República solicitó –por la modalidad mancomunada– enviar a referéndum.

Por ajustada mayoría, el tribunal constitucional consideró que la legitimación para plantear este tipo de consultas, en la vía referendaria, solo la ostenta el TSE (sentencia n.º **17547-2024**); en consecuencia, se declararon inevaluables las interrogantes plantadas por las personas legisladoras. Sin embargo, días después, otro grupo de representantes populares presentaron una nueva consulta, con el argumento de que la gestión rechazada no estaba lo suficientemente fundamentada.

Quizás, esa insistencia se deba, en el plano político, a que el órgano de control se encontraba integrado -al momento de disponer el rechazo inicial- por dos magistraturas suplentes. La diferencia de 1 voto entre la postura de mayoría y la posición de minoría podría haber alentado ese nuevo intento.

En todo caso, al concluirse la redacción de este documento la segunda consulta legislativa sobre el llamado proyecto jaguar se mantenía en admisibilidad, al igual que el escrito presentado por la Contraloría General de la República (esa institución, también, formuló consulta entendiendo que la iniciativa n.º 24.364 diezma sus atribuciones, por lo que invocó, como base de su legitimación, el inciso c del artículo 96 de la Ley de la Jurisdicción Constitucional).

## **12. CONSULTA DE CONSTITUCIONALIDAD DEL PROYECTO 24.364 FORMULADA POR EL TSE (RESOLUCIÓN N.º 4653-E9-2024)**

El TSE estrenó la legitimación para plantear consultas facultativas previas de constitucionalidad enviando a la Sala Constitucional varias interrogantes en relación con el proyecto de ley 24.364 que, debe recordarse, dos ciudadanos pretenden llevar a referéndum.

De esa gestión de órgano electoral deben destacarse los siguientes puntos:

- Forma de presentación. El numeral 6.d de la Ley de Regulación del Referéndum manda a que la consulta se haga en “en resolución motivada”; ante ello, se optó por elaborar una resolución en la que la parte dispositiva fue la consulta.
- Aspectos procedimentales. Se incluye una consideración llamada “momento procesal en que se formula consulta”, en la que se explica que el asunto fue enviado al Departamento de Servicios Técnicos de la Asamblea Legislativa (en cumplimiento del inciso c. del ordinal 6 antes citado) y que, pese a no haberse recibido el informe de esa dependencia, corresponde formular la consulta, en tanto el mencionado reparto del Parlamento solo puede pronunciarse sobre vicios formales, con lo que no aportará elementos que cambien el fondo del proyecto. Adicionalmente, en el auto de las 15:50 horas del

26 de junio de 2024 (dictado dentro del expediente n.º 205-2024), se explicita que es necesario lograr seguridad jurídica en un trámite que ha generado gran debate nacional.

- Aspectos de fondo. La consulta se plantea únicamente en relación con los ordinales 2 a 5 de la iniciativa, y se insiste en que la duda se afina en una jurisprudencia constitucional de finales del siglo anterior que califica de ilegítima cualquier disminución de las competencias fiscalizadoras que actualmente ostenta la Contraloría General de la República. En concreto, se pide aclarar si la *lege ferenda* diezma o no las facultades del órgano contralor. El TSE no hace valoraciones sobre eventuales inconstitucionalidades de otros numerales por conexidad con los artículos sobre los que sí versa la consulta.

## 12. REFLEXIONES FINALES

En nuestro país solo se ha celebrado un referéndum en casi veinte años de existencia de ese instituto; esa baja incidencia podría hacer pensar que no hay elementos suficientes para evaluar el mecanismo. Empero, esa intuición queda descartada cuando se revisa la base de datos del TSE y se observa que, a la fecha, se han emitido 269 resoluciones que contienen el vocablo "referéndum"; esa cantidad, al prorratarla entre los dieciocho años de vigencia de la Ley 8492, implica que anualmente se dictan alrededor de 15 pronunciamientos vinculados con esta forma de participación ciudadana.

Al estudiar ese acervo jurisprudencial se concluye que las personas se interesan por requerir la autorización para recolectar firmas con el fin de someter a consulta popular temas que, en la mayoría de los casos, están excluidos del referéndum. Esa insistencia en tópicos específicos puede deberse a desconocimiento, pero en especial a un descontento ciudadano con ciertas reglas; por ejemplo, es frecuente que se intente modificar la legislación penal para aumentar las penas o para tipificar nuevas conductas. Esa pretensión normativa, que está vedada en la vía referendaria, podría ser un síntoma de una preocupación colectiva por la seguridad.

Corresponde a otras ramas de las ciencias sociales el determinar si esas hipótesis se confirman o se descartan; sin embargo, es claro que las personas se preocupan por transformar el ordenamiento jurídico en el sentido que consideran más conveniente a sus intereses y al interés colectivo. Esa aspiración y el carácter de derecho humano otorgado a la participación política han llevado a acuñar principios como el de proparticipación.

Pese a ello, la Sala Constitucional ha controlado, vía recurso de amparo, varias resoluciones de autorización de recolección de firmas emitidas por la autoridad electoral en varios expedientes; en apariencia, las magistraturas constitucionales tienen una visión más restrictiva de los asuntos que pueden tramitarse por esta vía. Esa situación, en lo general, da cuenta de un debate aún no concluido sobre si -el mecanismo de consulta en comentario- tiene naturaleza legislativa *sui generis* o carácter electoral.

Independientemente de la postura que se adopte es lo cierto que las fuentes escritas del derecho, en esta temática, son poco precisas y, por ello, han propiciado una profusa producción jurisprudencial. Esos lineamientos han permitido la tramitación cotidiana de las solicitudes que se han presentado; no obstante, una reforma integral a la Ley de Regulación del Referéndum es impostergable.

La conversación nacional sobre el proyecto n.º 24.364 evidenció vacíos importantes; uno de esos puntos es el aclarar si se debe utilizar un formulario de recolección de firmas por cada proyecto de ley que pretendan los poderes del Estado o las personas ciudadanías someter a consulta. La citada ley no ha sufrido cambios sustanciales desde su promulgación (únicamente la consulta de la consulta facultativa previa); incluso, hay normas de reenvío que refieren a reglas de la antigua legislación electoral que fueron derogadas con aprobación de la Ley 8765 en 2009, Código Electoral.

Este repaso es una invitación a adentrarse en el estudio del referéndum como forma de participación, al tiempo que pretende mostrar cómo el país necesita un profundo diálogo político acerca de qué queremos que sea -a futuro- ese instituto.





## REFERENCIAS

- Alfaro, R. (2019). *Divide y votarás*. Programa Estado de la Nación.
- Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica. (2024). Expediente legislativo n.º 24.364.
- Código Electoral. Ley 8765 de 2009. 19 de agosto de 2009 (Costa Rica).
- Código Municipal. Ley 7794 de 1998. 30 de abril de 1998 (Costa Rica).
- Constitución Política de la República de Costa Rica. 8 de noviembre de 1949 (Costa Rica). <https://tse.go.cr/pdf/normativa/constitucion.pdf>
- Díaz. A. (2012) Prensa escrita costarricense ante el referéndum sobre uniones de personas del mismo sexo (2010). *Rupturas, Vol. 2 (2)*, 294-326. <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/4888189.pdf>
- Esquivel, L. (2022) La configuración normativa del referéndum en América Latina. *Revista de Direito do Recife, Vol. 94(2)*. <https://periodicos.ufpe.br/revistas/index.php/ACADEMICA/article/download/256041/42847/217979>
- Ley 8281. Reforma de los artículos 105, 123, primer párrafo del artículo 124, último párrafo del artículo 129, primer inciso del artículo 195 y adición a los artículos 102 y 195 de la Constitución Política (Ley de Referéndum). 28 de mayo de 2002. Publicada en La Gaceta n.º 118 del 20 de junio de 2002.
- Ley 8492. Ley de Regulación del Referéndum. 9 de marzo de 2006. Publicada en La Gaceta n.º 67 del 4 de abril de 2006.
- Negretto, G. L. (2015). *La política del cambio constitucional en América Latina*. Fondo de Cultura Económica.
- Raventós, C. (2018) *Mi corazón dice no. El movimiento de oposición al TLC en Costa Rica*. Ciska Raventós. San José: EUCR, 2018. *Anuario de Estudios Centroamericanos*, 44, 577-582.



ISSN: 1659-2069

Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia de la República de Costa Rica.  
Sentencia n.º 2004-11608; 20 de octubre de 2004.

Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia de la República de Costa Rica.  
Sentencia n.º 2007-2159; 16 de febrero de 2007.

Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia de la República de Costa Rica.  
Sentencia n.º 2007-9469; 3 de julio de 2007.

Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia de la República de Costa Rica.  
Sentencia n.º 2010-13313; 10 de agosto de 2010.

Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia de la República de Costa Rica.  
Sentencia n.º 2014-12474; 30 de julio de 2014.

Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia de la República de Costa Rica.  
Sentencia n.º 18226-2014; 4 de noviembre de 2014.

Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia de la República de Costa Rica.  
Sentencia n.º 2015-14051; 4 de setiembre de 2015.

Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia de la República de Costa Rica.  
Sentencia n.º 2019-13270; 17 de julio de 2019.

Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia de la República de Costa Rica.  
Sentencia n.º 2020-13316; 15 de julio de 2020.

Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia de la República de Costa Rica.  
Sentencia n.º 2024-17547; 21 de junio de 2024.

Tribunal Supremo de Elecciones (TSE) de la República de Costa Rica. Acta de la sesión n.º 67-2024 de las diez horas del veinticinco de junio de dos mil veinticuatro.

Tribunal Supremo de Elecciones de la República de Costa Rica. Resolución n.º 790-E-2007; 12 de abril de 2007.

Tribunal Supremo de Elecciones de la República de Costa Rica. Resolución n.º 977-E-2007; 2 de mayo de 2007.



ISSN: 1659-2069

Tribunal Supremo de Elecciones de la República de Costa Rica. Resolución n.º 1119-E-2007; 17 de mayo de 2007.

Tribunal Supremo de Elecciones de la República de Costa Rica. Resolución n.º 3251-E-2007; 20 de noviembre de 2007.

Tribunal Supremo de Elecciones de la República de Costa Rica. Resolución n.º 3521-E-2007; 21 de diciembre de 2007.

Tribunal Supremo de Elecciones de la República de Costa Rica. Resolución n.º 797-E-2008; 29 de febrero de 2008.

Tribunal Supremo de Elecciones de la República de Costa Rica. Resolución n.º 2199; 17 de junio de 2008.

Tribunal Supremo de Elecciones de la República de Costa Rica. Resolución n.º 2202-E9-2008; 19 de junio de 2008.

Tribunal Supremo de Elecciones de la República de Costa Rica. Resolución n.º 3894-E9-2008; 5 de noviembre de 2008.

Tribunal Supremo de Elecciones de la República de Costa Rica. Resolución n.º 3280-E9-2011; 28 de junio de 2011.

Tribunal Supremo de Elecciones de la República de Costa Rica. Resolución n.º 4279-E9-2012; 5 de junio de 2012.

Tribunal Supremo de Elecciones de la República de Costa Rica. Resolución n.º 3006-E9-2013; 25 de junio de 2013.

Tribunal Supremo de Elecciones de la República de Costa Rica. Resolución n.º 4902-E9-2013; 8 de noviembre de 2013.

Tribunal Supremo de Elecciones de la República de Costa Rica. Resolución n.º 4295-E9-2015; 10 de agosto de 2015.

Tribunal Supremo de Elecciones de la República de Costa Rica. Resolución n.º 2034-E9-2016; 17 de marzo de 2016.

Tribunal Supremo de Elecciones de la República de Costa Rica. Resolución n.º 3783-E9-2016; 31 de mayo de 2016.



ISSN: 1659-2069

- Tribunal Supremo de Elecciones de la República de Costa Rica. Resolución n.º 8456-E9-2016; 23 de diciembre de 2016.
- Tribunal Supremo de Elecciones de la República de Costa Rica. Resolución n.º 2742-E9-2017; 4 de mayo de 2017.
- Tribunal Supremo de Elecciones de la República de Costa Rica. Resolución n.º 8132-E9-2018; 21 de noviembre de 2018.
- Tribunal Supremo de Elecciones de la República de Costa Rica. Resolución n.º 8360-E7-2018; 28 de noviembre de 2018.
- Tribunal Supremo de Elecciones de la República de Costa Rica. Resolución n.º 8834-E9-2018; 13 de diciembre de 2018.
- Tribunal Supremo de Elecciones de la República de Costa Rica. Resolución n.º 7682-E9-2019; 1 de noviembre de 2019.
- Tribunal Supremo de Elecciones de la República de Costa Rica. Resolución n.º 1560-E9-2020; 2 de marzo de 2020.
- Tribunal Supremo de Elecciones de la República de Costa Rica. Resolución n.º 2224-E9-2020; 16 de abril de 2020.
- Tribunal Supremo de Elecciones de la República de Costa Rica. Resolución n.º 2897-E9-2021; 9 de junio de 2021.
- Tribunal Supremo de Elecciones de la República de Costa Rica. Resolución n.º 1776-E9-2024; 26 de febrero de 2024.
- Tribunal Supremo de Elecciones de la República de Costa Rica. Resolución n.º 4653-E9-2024; 26 de junio de 2024.