

## REPASO HISTÓRICO DE LOS INSTITUTOS DE DEMOCRACIA SEMIDIRECTA EN COSTA RICA

Rebeca Ma. García Pandolfi\*  
Jéssica González Montero\*\*

---

Nota del Consejo Editorial

**Recepción:** 3 de octubre del 2007.

**Revisión, corrección y aprobación:** 20 de diciembre del 2007.

**Resumen:** El presente trabajo trata sobre los mecanismos de participación ciudadana, a saber, el plebiscito en sus diferentes modalidades, la consulta popular, el referéndum y la iniciativa popular. Se parte de la premisa de que un sistema político de amplia participación popular en la toma de decisiones fundamentales contribuye al desarrollo de la democracia política costarricense, ya que promueve un diálogo permanente entre gobernantes y gobernados frente a las políticas públicas nacionales y locales.

**Palabras claves:** Participación ciudadana / Referéndum / Democracia Participativa / Consulta popular / Plebiscito / Democracia directa.

**Abstract:** This paper deals with citizenship participation mechanisms, namely plebiscite in its different modalities, popular consultation, referendum and popular initiative. It assumes that a political system with a broad popular participation in fundamental decision-making processes contributes to the development of political democracy in Cost Rica since it promotes an ongoing dialogue between rulers and citizens regarding local and national public policies.

**Key words:** Citizenship participation / Referendum / Participatory democracy / Popular consultation / Plebiscite / Direct Democracy.

---

\* Licenciada en Derecho y Ciencias Políticas de la Universidad de Costa Rica. Estudiante de la Maestría Profesional en Derecho Constitucional de la Universidad Estatal a Distancia. Se desempeña como Asesora Jurídica de la Dirección Ejecutiva del Poder Judicial.

\*\* Licenciada en Derecho de la Universidad de Costa Rica. Estudiante de la Maestría Profesional en Derecho Constitucional de la Universidad Estatal a Distancia. Se desempeña como Asesora Legal de la Dirección de Asuntos Jurídicos del Consejo de Transporte Público.

**Sumario:** *Introducción. I. Evolución histórica de los mecanismos democráticos semidirectos en el plano nacional y local: Generalidades. II Plebiscito. III. Revocatoria de mandato del alcalde municipal. IV Consultas populares. V. Iniciativa popular. VI. Referéndum. Conclusiones. Anexo Único: Cuadro de Plebiscitos en Costa Rica. Elaborado por la Biblioteca del Tribunal Supremo de Elecciones. Bibliografía de investigación.*

## **INTRODUCCIÓN**

Un sistema político de amplia participación popular en la toma de decisiones fundamentales contribuye sin duda alguna al desarrollo de la democracia política costarricense. Los mecanismos de consulta permanente y los procedimientos para atender las iniciativas populares, realizar referendos y plebiscitos son un signo de progreso ciudadano y de tareas tales como la protección ecológica, la seguridad ciudadana y la defensa del individuo frente a las instituciones del Estado o la empresa privada cuando atente sus derechos fundamentales, entre otras.

Puesto que la democracia exige este sistema de participación activa, resulta de vital importancia el estudio de aquellos mecanismos que promueven un diálogo permanente entre gobernantes y gobernados frente a las políticas públicas nacionales y locales. La presente investigación constituye en ese sentido, un repaso histórico de los institutos de democracia semidirecta en Costa Rica, a saber, el plebiscito en sus diferentes modalidades, la consulta popular, el referéndum y la iniciativa popular, todos activos mecanismos de participación ciudadana.

La estructura de la investigación se encuentra dividida en seis secciones. La primera de ellas se aboca a introducir el tema con algunos conceptos generales sobre los institutos en estudio. La segunda refiere la figura del plebiscito y algunas de sus modalidades, entre ellas la determinada constitucionalmente como el plebiscito para la creación de nuevas provincias, y sobre la particular figura introducida con el actual Código Municipal denominada plebiscito para la revocatoria del mandato de alcalde, se orienta la tercera sección. Una cuarta sección da una referencia general a otras formas de consulta popular como el referendo local y el cabildo, mientras la quinta y sexta sección desarrollan las figuras en el plano nacional, referéndum nacional e iniciativa popular.

Con respecto a la utilización de fuentes de investigación, el trabajo se basa principalmente en fuentes primarias y secundarias. Dentro de las primeras, aquellas que permiten un contacto directo con los documentos referentes al objeto de investigación, entre ellas, informes, archivos públicos, leyes, reglamentos y directrices sobre el tema.

Por su parte, como fuentes secundarias se hace uso de libros, artículos, tesis de grado, ensayos o monografías, documentos que han requerido de fuentes primarias para su elaboración.

A través de esta investigación se pretende, una aproximación al tema desde una óptica histórica, en algunos casos, poco estudiada hasta la fecha dado lo novedoso de algunas figuras, y que sea sugerente de posteriores estudios, en aras de una recopilación más amplia de datos sobre los procesos de participación ciudadana.

## **I. EVOLUCIÓN HISTÓRICA DE LOS MECANISMOS DEMOCRÁTICOS SEMIDIRECTOS A NIVEL NACIONAL Y LOCAL: GENERALIDADES.**

La evolución histórica de los mecanismos de democracia semidirecta en Costa Rica puede ser abordada tanto en el plano nacional como en el local.

En lo que atañe a su aparición en el *plano nacional*, el artículo 168 constitucional establece desde 1949 la exigencia de celebrar un plebiscito en las provincias afectadas cuando se trate de crear una nueva. Aun así, esta figura se enlaza de forma directa con la del referendo, ya que la norma constitucional citada exige que el proyecto que se someta a consulta popular, sea posteriormente aprobado por los trámites de reforma constitucional. En este sentido reza la norma de interés:

*"Artículo 168.- (...) La Asamblea Legislativa podrá decretar, observando los trámites de reforma parcial a esta Constitución la creación de nuevas provincias, siempre que el proyecto respectivo fuera aprobado de previo en un plebiscito que la Asamblea ordenará celebrar en la provincia o provincias que soporten la desmembración (...)"<sup>1</sup>*

Si bien es cierto dicha figura podría conceptuarse como un plebiscito por referirse a un asunto territorial y no legislativo, lo que se somete a la consulta popular es un proyecto de ley que ya ha sido formulado por los poderes constituidos. Se trata por tanto de un texto normativo que para entrar en vigencia requiere la ratificación del electorado. Este se pronuncia en el fondo no sobre la creación de una nueva provincia, sino más bien sobre un proyecto de ley determinado que tiene por objeto la división territorial de la República.

---

<sup>1</sup> Constitución Política de la República de Costa Rica -26<sup>a</sup>.ed.- San José, Costa Rica, IJSA, junio de 2006.

Históricamente, destaca a nivel nacional un caso concreto de plebiscito que fue convocado mediante la promulgación de una ley sin fundamento constitucional expreso. Refiere el constitucionalista Rubén Hernández <sup>2</sup> que el gobierno de 1952, encabezado entonces por Otilio Ulate Blanco, presentó un proyecto de ley para consultar al pueblo por medio de un plebiscito, acerca de la conveniencia o no de reformar el artículo 132, inciso 1) constitucional, a fin de rebajar el plazo de espera de los expresidentes para volver a aspirar a la Presidencia de la República de ocho a cuatro años.

El citado proyecto desató una ardua polémica parlamentaria sobre su constitucionalidad. La comisión que lo estudió rindió dos dictámenes uno de mayoría y otro de minoría. El primero manifestaba sin mayor fundamento constitucional, que por tratarse de un mecanismo de participación popular, la facultad de la Asamblea Legislativa de convocar a un plebiscito se encontraba implícita en el artículo 195 constitucional, que regula el procedimiento de reforma parcial de la Constitución. En tanto, el dictamen de minoría se presentaba como jurídicamente más consistente. Indicaba por ejemplo que el plebiscito carecía de fundamento jurídico, puesto que no había en la Constitución ninguna norma que lo autorizara. Igualmente, su eventual resultado no podía ser vinculante para la Asamblea Legislativa, en virtud de que ésta en los casos de proyectos de reforma constitucional, actúa como poder constituyente derivado.

La ley respectiva fue finalmente aprobada el 28 de marzo de 1953 y el plebiscito se realizó el 26 de julio de ese mismo año con un resultado ampliamente favorable para la tesis de Don Otilio Ulate.

---

<sup>2</sup> Hernández Valle, Rubén. *El derecho electoral costarricense*. San José, C.R. : Editorial Juricentro, 2004, p. 84.

Posteriormente, en setiembre de ese mismo año, la Asamblea conoce en primera legislatura el proyecto de reforma constitucional y lo desecha por mayoría, fracaso que se debió probablemente a que el mandato de Don Otilio Ulate había terminado el 8 de mayo anterior y el nuevo gobierno era de un partido contrario al suyo, el cual contaba además con más de dos tercios del total de diputados de la Asamblea Legislativa.

Por otra parte, en lo que respecta a la evolución de los mecanismos en estudio en el plano local, el Código Municipal de 1970 contenía reglas sobre la celebración de consultas populares (artículo 7 inciso d) y artículo 21 inciso i)). Pese a que se establecía la potestad de los gobiernos municipales de convocar al pueblo a consultas populares, no se especificaban los tipos de consulta popular ni se establecían mecanismos concretos para su ejercicio. Igualmente, acordar la celebración de plebiscitos, referendos y cabildos de acuerdo con la legislación electoral vigente era atribución propia del Concejo Municipal.

Pese a su existencia, durante los 28 años de vigencia del Código Municipal de 1970, la normativa no fue aplicada.

Actualmente, el Código vigente promulgado en 1998 regula los institutos del plebiscito, referendo, cabildo y plebiscito de revocatoria de mandato de alcalde en los artículos 13 inciso j) y 19.

El titular de la potestad para acordar la celebración de consultas populares, sean plebiscitos, referendos o cabildos es el Concejo Municipal, que además elabora con asesoría del Tribunal Supremo de Elecciones los reglamentos de consultas populares. En la celebración de éstas participan delegados del Tribunal,

que son los llamados a dar fe de que se respetaron las disposiciones legales y reglamentarias aplicables.

Particularmente, en lo que respecta al ***plebiscito de revocatoria de mandato***, este se configura jurídicamente como la posibilidad de que la población del respectivo cantón, se pronuncie a favor o en contra sobre la separación del Alcalde de su cargo. Este plebiscito es convocado por el Concejo Municipal por acuerdo de las tres cuartas partes del total de sus miembros y para destituir al alcalde se requiere al menos dos terceras partes de los votos emitidos en el plebiscito, que no podrá ser inferior al 10% del total de los electores inscritos en el cantón.

Mediante decreto del Tribunal Supremo de Elecciones N° 03-98 del 09 de octubre de 1998, se aprobó el *Manual para la realización de consultas populares a escala cantonal y distrital* que definió los tipos de consulta popular plebiscito, referendo y cabildo en el apartado "2.1 Definiciones" en los siguientes términos:

*"Plebiscito es la consulta popular mediante la cual los habitantes del cantón se pronuncian sobre un asunto de trascendencia regional, o se manifiestan sobre la revocatoria de mandato de un alcalde municipal"*

*"Referendo es la consulta popular que tiene por objeto la aprobación, modificación o derogación de un reglamento o disposición municipal de carácter normativo."*

*"Cabildo es la reunión pública del Concejo Municipal y los Concejos Distritales, a la cual los habitantes del cantón son invitados a"*



*participar directamente con el fin de discutir asuntos de interés para la comunidad.*<sup>2</sup>

Al recuento histórico de dichas figuras, tanto locales como nacionales y su ejemplificación se abocan las páginas siguientes.

## **II. PLEBISCITO.**

El término plebiscito en el ámbito nacional ha sido reservado técnicamente para designar las votaciones sobre cuestiones no constitucionales y no legislativas. De ahí, que signifique en la mayoría de los casos, una votación popular sobre cuestiones territoriales, se trate de la modificación de las fronteras internas o externas del Estado, o el cambio de soberanía de todo un territorio. La palabra plebiscito tiene su origen en el término latino "plebiscitum", el cual significa un llamado o convocatoria a la plebe, que vendría a ser el pueblo.

Durante el siglo XIX el plebiscito territorial fue muy utilizado para legitimar las conquistas de anexiones de territorios extranjeros, y en algunos casos, para el ejercicio del derecho de autodeterminación nacional, tal y como ocurre en el proceso histórico-político que condujo a la unidad de Italia.

Posteriormente, durante el siglo XX y después de la Primera Guerra Mundial, proliferaron los plebiscitos bajo supervisión internacional, tendientes a solucionar problemas surgidos con minorías étnicas, lingüísticas o culturales. De igual forma,

---

<sup>3</sup> Tribunal Supremo de Elecciones. *Manual para la realización de consultas populares a escala cantonal y distrital*. Decreto N° 03-98 publicado en *La Gaceta N° 204* del 21 de octubre de 1998. En: Fernández Arguello Gubert y otro. *Las consultas populares a nivel cantonal y distrital* -1era.ed- San José, Costa Rica, IJSA, 1999, 111 p.



la figura fue utilizada por la Unión Soviética para legitimar anexiones de territorios vecinos.

Actualmente el plebiscito se utiliza para que el pueblo opine sobre hechos como la adjudicación de un territorio, el mantenimiento o cambio de una forma de gobierno, la designación de determinada persona en un oficio particular, etc. En este sentido señala el constitucionalista nacional Rubén Hernández:

*"(...) el plebiscito tiene una naturaleza jurídica poliforme, pues a veces se presenta como condición resolutoria de nuevas estructuras constitucionales ya instauradas; otras, como condición suspensiva de las nuevas estructuras constitucionales, pues su plena realización queda subordinada al resultado del plebiscito."<sup>4</sup>)*

Particularmente, en lo que refiere al **plebiscito para la creación de nuevas provincias**, consagrado en el artículo 168 constitucional antes citado, este no funciona como un instrumento autónomo de decisión ciudadana, ya que constituye una etapa más dentro de las requeridas para que sea posible la creación de una nueva provincia; este no es suficiente por sí mismo porque requiere, en caso de ser su resultado afirmativo, de la aprobación de un proyecto de reforma constitucional. De ahí que se considere esta figura constitucional como un híbrido entre plebiscito y referendo.

Ahora bien, en materia de gobiernos locales, el plebiscito no se limita a cuestiones territoriales, sino que se entiende como una consulta popular para resolver o para acordar cuestiones de gran importancia, y en tal sentido lo define el Tribunal Supremo de Elecciones en el artículo 2.1.2 del Manual para la

---

<sup>4</sup> Hernández Valle, Rubén. *El derecho electoral costarricense*. San José, Costa Rica, Editorial Juricentro, 2004, p.70.

Realización de Consultas Populares a Escala Cantonal y Distrital. El plebiscito permite pronunciarse sobre un asunto de trascendencia regional y manifestarse sobre la revocatoria de mandato de un alcalde municipal.

Valga indicar que el plebiscito no es una elección que tiene por finalidad obtener una representación política en los órganos del Estado, sino que tal y como lo define la doctrina nacional: *"(...) es una consulta a través de la cual se le da audiencia, en este caso a los munícipes, sobre algún tema de interés de la comunidad, en donde el municipio, entendido éste como el "conjunto de vecinos residentes en un mismo cantón" prácticamente sustituye al Concejo Municipal, y participa activamente en la constitución del acto."*<sup>5</sup>

En lo que respecta a la eficacia de los plebiscitos, se parte de que conllevan un carácter vinculante, pues a partir del criterio, según el cual, la decisión popular surgida como resultado de éste, sustituye al concejal. El manual de referencia indica que *"el resultado de la consulta, cuando se trate de plebiscito o referendo, será de acatamiento obligatorio para el Concejo Municipal."*

En nuestro país el objetivo principal de los plebiscitos intentados en los últimos años es el de la revocatoria de mandato de los alcaldes, y en un número más reducido se han presentado casos de discusiones limítrofes, como en 1999 cuando las comunidades de Cóbano, Lepanto y Paquera discutían un cantonado. También han sido causales de plebiscito las ambientales, como el de Sarapiquí en el año 2000 para proteger la cuenca del río del mismo nombre, y otro en Guácimo un año después para legalizar la protección de los mantos acuíferos. De igual

---

<sup>5</sup> Fernández Arguello, Hubert y Sánchez Navarro, Ileana. *Las consultas populares a nivel cantonal y distrital*, Primera edición, San José, C.R. : IJSA, 1999, p. 32.

forma, el solicitado por Ángeles, un distrito de San Ramón de Alajuela, que discutía la apertura o el cierre de granjas avícolas y porcinas en la zona.<sup>6</sup>

A manera de ejemplo, se especifican a continuación algunos de los plebiscitos que por sus particularidades mantuvieron la atención sobre sus propuestas:

- ***Plebiscito de La Tigra:*** En el año 1949 la Municipalidad de San Carlos promovió un movimiento para que, por medio de un plebiscito, los ciudadanos vecinos de las lejanas tierras denominadas Bajos de San Carlos conocidas con los nombres de La Fortuna y La Tigra, situadas en el extremo norte del Cantón de San Ramón, decidieran por medio del voto libre, democrático y espontáneo, si querían pertenecer a San Carlos. El 30 de julio de 1950 se recibió la votación que tenía las mismas reglas que las elecciones celebradas para presidentes y munícipes; sin embargo entrañaba especial importancia, puesto que la mujer votaría con los mismos derechos del hombre por primera vez en la historia costarricense. Los resultados de los comicios fueron satisfactorios para San Carlos por una gran mayoría y la votación transcurrió en estricto orden bajo la fiscalización del Tribunal Supremo de Elecciones que daba sus primeros pasos en las lides electorales.<sup>7</sup>

- ***Plebiscito de Puntarenas:*** Fue el primero en realizarse en el país después de la promulgación del Código Municipal vigente. Tenía por objeto consultarle a los pobladores de Cóbano, Lepanto y Paquera si deseaban seguir perteneciendo a la Provincia de Puntarenas y si deseaban convertirse en cantón.

<sup>6</sup> Aguilar, Giannina y Otro. “Plebiscitos cobran fuerza poco a poco”. En: *Periódico El Elector*. Noticias del TSE, 2001, p. 5.

<sup>7</sup> Córdona Nuñez, Edgard. *Historia del plebiscito de La Tigra*. Universidad de Costa Rica. Sede de Occidente, primera edición, 2003, 100 p.

Se llevó a cabo el 7 de noviembre de 1999 y sus resultados fueron, de un total de 3431 votantes (35.6% de los ciudadanos que tenían derecho a manifestarse) 94% que manifestó estar de acuerdo con que los distritos fueran cantones y un 6% manifestó lo contrario; en tanto un 87.5 % manifestó que deseaba seguir perteneciendo a la Provincia de Puntarenas, frente a un 12.5% que manifestó lo contrario. Valga aclarar que se trataba de dos consultas en un mismo plebiscito no coincidentes en porcentajes tal y como se refleja.<sup>8</sup>

- ***Plebiscito de Sarapiquí:*** La pregunta sometida a consideración de la ciudadanía fue si estaba de acuerdo en conservar el río Sarapiquí solicitando la declaratoria de su cuenca como Monumento Histórico Nacional. Se llevó a cabo el 24 de setiembre del 2000, con una participación de 2254 personas que representaban el 12.93% de la población y su resultado fue de un 90.33% que manifestó que sí estaba de acuerdo en conservar el río Sarapiquí solicitando la declaratoria de su cuenca como Monumento Histórico Nacional, un 8.92% que dijo que no y un 0.22% de votos nulos más 0.53% de votos en blanco.<sup>9</sup>

- ***Plebiscito de Guácimo:*** Este plebiscito convocado para el 28 de octubre de 2001 tuvo como objeto de consulta si estaba de acuerdo o no con que la Corporación Municipal autorizará o permitiera la ejecución de actividades humanas o económicas como construcción de viviendas, proyectos de producción de energía eléctrica bajo cualquier modalidad, explotaciones mineras, ríos, tajos, canteras, quebradores, explotaciones forestales u otras actividades lucrativas dentro de la Zona Protectora de los Acuíferos de Guácimo, según el área, límites y coordenadas contenidos en el Decreto N° 17390 MAG-S del 21 de enero de 1987,

---

<sup>8</sup> Ubico Durán Carlos. *Plebiscito, referendo y cabildo en el ordenamiento jurídico costarricense*. Tesis para optar por el grado de Licenciado en Derecho. Universidad de Costa Rica, Facultad de Derecho, 2002, 171 p.

<sup>9</sup> Ibid, p. 140

quedando exceptuada de esta limitación la industrialización y comercialización de agua para consumo humano. En esta consulta, un 2.7% dijo sí y un porcentaje de 97.3% dijo no. Valga resaltar que este es uno de los plebiscitos con mayor participación pese a lo confuso de la pregunta planteada, posiblemente por la influencia de los grupos de poder, ya que los temas de explotación ambiental resultan sensibles a la población y generan grupos opositores fuertes.<sup>10</sup>

### **III. REVOCATORIA DE MANDATO DEL ALCALDE MUNICIPAL.**

La figura de revocatoria de derecho público en general es propia del derecho anglosajón, ha tenido importante desarrollo en los Estados Unidos de Norteamérica y suele entenderse como el derecho del electorado a destituir mediante el voto a un funcionario público antes de la expiración del tiempo para el cual ha sido elegido.

El actual Código Municipal (1998) contempla en su artículo 19 el denominado plebiscito de revocatoria de mandato, previsto para la destitución del Alcalde Municipal. De esta forma, cualquier intento por destituir a un alcalde municipal, electo popularmente, debe pasar necesariamente por un tipo de consulta popular específico, el plebiscito, cuyo objeto es determinar si la población está de acuerdo con la separación de aquel de su cargo, o si por el contrario, opta por mantenerlo en él.

Resulta imperioso obtener en este proceso mayorías especiales, tanto para la presentación de la moción para convocar al plebiscito que es una tercera parte del Concejo, como para la convocatoria propiamente dicha que son tres cuartas partes, así como en lo referente a los votos necesarios para destituir al Alcalde

---

<sup>10</sup> Ibid, p. 140

Municipal, que son dos terceras partes de los votos emitidos en el plebiscito, que no podrá ser inferior al 10% del total de electores inscritos en el cantón. Si se pretende la destitución de alcaldes suplentes, el acuerdo requiere también de tres cuartas partes de los regidores, pero en este caso la pregunta debe formularse de forma separada.

Por otra parte, la norma citada establece el procedimiento para reponer al alcalde si el resultado de la consulta fuere la destitución, lo cual corresponde al Tribunal Supremo de Elecciones, así como la asignación al Presidente Municipal, de las atribuciones del alcalde, mientras no se haya designado un sustituto de acuerdo con la ley. Si también fueren destituidos o renunciaren los suplentes, el Tribunal deberá convocar a elecciones por el resto del período, dentro de los seis meses siguientes, y la elección será por el resto del período.

Un ejemplo de este tipo de plebiscito lo constituye el solicitado por los vecinos de Oreamuno de Cartago en el año 2004, donde dos terceras partes de los regidores solicitaron al Tribunal Supremo de Elecciones organizar el proceso, estimado en ese momento en unos dos millones de colones. Dicha moción se basó en un supuesto incumplimiento de deberes, entre otros temas como problemas con el suministro de agua, el mal estado de los caminos y los conflictos con los regidores.

Para que el alcalde fuera destituido debían participar en el plebiscito al menos el 10% de las personas que componían el padrón electoral y al menos dos terceras partes de quienes votaban debían apoyar la salida del alcalde para que ésta fuera efectiva. No obstante, por vicios de nulidad en el acuerdo del Concejo Municipal para convocar el plebiscito, así como una acción de inconstitucionalidad



planteada por el mismo Alcalde ante la Sala Constitucional contra el artículo del Código Municipal que autoriza a los regidores a convocar a plebiscito, este no fructificó.<sup>11</sup>

Una de las mayores preocupaciones existentes sobre el tema de plebiscito de revocatoria de mandato municipal es que se trata de un proceso caro y complejo, pese a ser el único mecanismo que los ciudadanos tienen para deponer al alcalde, ya que la cancelación de credenciales requiere de algunos supuestos especiales y es facultad del Tribunal Supremo de Elecciones.

Este tipo de plebiscitos requiere de un elevado consenso; en primer término el apoyo de las dos terceras partes del Concejo de cada municipio y sus resultados solo tienen validez cuando al menos el 10% de los electores empadronados del cantón participa en él y de estos dos terceras partes apoyan la destitución. Si esto no ocurre, el Concejo está impedido para realizar otro plebiscito hasta pasados dos años.

#### **IV. CONSULTAS POPULARES.**

Históricamente, ha sido reconocida la importancia de los gobiernos locales durante los primeros años de vida independiente del país; no obstante, para finales del siglo XIX, las municipalidades ven disminuidas sus atribuciones, así como su ámbito de competencia, pues ésta se limita al escaso territorio que conforma los cantones. Este descenso en el poder político de los gobiernos locales, se mantiene pese a que la Constitución Política actual consagra desde sus inicios su autonomía.

---

<sup>11</sup> Villegas Jairo y Otro. "Oreamuno definirá en plebiscito suerte de alcalde Walter Granados". En: *Periódico La Nación*, p. 3ª, 07 de julio de 2004.



Sin duda alguna las corporaciones municipales pueden llegar a constituir el instrumento idóneo para la participación ciudadana y contribuir al fortalecimiento de la democracia, pues es en el gobierno local donde el ciudadano encuentra mecanismos que le permiten una participación indirecta y directa en la toma de decisiones que afectan al municipio del cual forma parte y que consecuentemente le atañen.

Como antecedente del Código Municipal actual, el Código anterior (Ley N° 4574 del 4 de mayo de 1970), contenía reglas sobre la celebración de consultas populares, que permitían la participación directa del munícipe a través de los referendos, plebiscitos, cabildos y otras, como la prevista para la adopción de disposiciones reglamentarias. Dicha normativa es similar a la que contiene el Código actual aprobado en 1998, salvo el plebiscito de revocatoria de mandato del alcalde municipal -referido en el apartado III de este trabajo- que constituye una innovación en esta materia.

En este sentido, nuestro ordenamiento jurídico ha previsto algunos instrumentos de participación directa, ya que además de la participación indirecta que se les confiere a los munícipes a través de la elección del alcalde y de los regidores, también se establecen instrumentos para que los miembros de la comunidad puedan intervenir directamente en la decisión de los asuntos que conciernen al municipio del cual forman parte. Facultades reforzadas con la letra de los artículos 169 y 171 constitucionales, que son a su vez desarrolladas en la normativa municipal, principalmente a través de los artículos 4 inciso g), 5, 12, 13 y 14 del Código Municipal.

Como mecanismos de participación popular se encuentran los ya mencionados y definidos en el apartado primero de esta exposición de ideas, comprendidos en el artículo 13 inciso j) del Código Municipal, a saber, el plebiscito, el referendo y el cabildo, figuras que dentro de una democracia representativa dan la posibilidad al ciudadano de intervenir directamente en el ejercicio de las funciones propias de los órganos del Estado, en este caso de los gobiernos locales.

Estas formas de consulta popular son institutos propios de los sistemas de democracia semidirecta, en los cuales los ciudadanos participan en la formación de la voluntad política a través de sus representantes, pero que excepcionalmente, incorporan dentro de sus instituciones políticas instrumentos que permiten su acceso directo a ciertas materias para su conocimiento y para la toma de decisiones al respecto.

Estos instrumentos de participación se caracterizan por ser consultas populares, es decir, mecanismos por lo cuales un asunto de interés general es sometido al conocimiento y al examen de la comunidad.

En el ámbito municipal, además de la figura del plebiscito, desarrollada en el apartado II de este trabajo, se encuentran la de referendo y cabildo. El *referendo* a nivel municipal, opera en la fase de integración de eficacia de lo ya resuelto por otro órgano, mediante aprobación popular de éste. A través de esta figura las municipalidades tienen la posibilidad de darle participación directa a los munícipes en el ejercicio de su función normativa, ya que se les faculta a convocar a un referendo para consultar sobre la aprobación, modificación o derogatoria de una disposición de carácter normativo.

En este caso, es el Concejo el que aprueba la disposición normativa, de manera que los munícipes no tienen participación en el proceso a través del cual el Concejo determina la promulgación, modificación o derogatoria de una norma. Su participación se reduce a ratificar o no el acuerdo tomado por el Concejo.

En lo que respecta a su eficacia, al igual que el plebiscito, es de acatamiento obligatorio para el Concejo, es decir, puede impedir o habilitar lo resuelto de previo por éste.

Por último, el *cabildo* es una consulta popular mediante la cual se somete a conocimiento de los munícipes, un proyecto del gobierno local. Así por ejemplo, los vecinos de determinado cantón tendrían la oportunidad de opinar sobre un plan que la municipalidad propone en su fase preparatoria. Su naturaleza es meramente consultiva y por tanto no tiene carácter vinculante para el Concejo. Este puede separarse de las opiniones vertidas por los vecinos, a diferencia de cómo opera en el referendo y plebiscito locales.

## **V. INICIATIVA POPULAR.**

Doctrinalmente, el concepto de iniciativa popular se refiere a una modalidad de participación ciudadana. A través de esta figura, un determinado número de ciudadanos puede poner en marcha un procedimiento reconocido tanto constitucional como legalmente, a efectos de presentar un proyecto de ley.

En nuestro país, la iniciativa popular para la formación de las leyes surge mediante la reforma del numeral 123 de la Constitución Política, que en lo que interesa indica lo siguiente: "*Durante las sesiones ordinarias, la iniciativa para*

*formar las leyes le corresponde a cualquier miembro de la Asamblea Legislativa, al Poder Ejecutivo, por medio de los ministros de Gobierno y al cinco por ciento (5%) como mínimo, de los ciudadanos inscritos en el padrón electoral, si el proyecto es de iniciativa popular."*

De lo anterior, resulta claro el hecho de que si se trata de un proyecto de iniciativa popular, al menos debe ser apoyado por el cinco por ciento de los ciudadanos inscritos en el padrón electoral.

Por otra parte, se establece también que la iniciativa popular no procede cuando se trate de proyectos relativos a materia presupuestaria, tributaria, fiscal, de aprobación de empréstitos y contratos o actos de naturaleza administrativa.

Como instrumento de participación ciudadana la iniciativa de formación de la ley, se encuentra regulada en la Ley N° 8491, Ley de Iniciativa Popular y el Decreto N° 4-2007 del 30 de marzo del año 2007 del Tribunal Supremo de Elecciones, publicado en La Gaceta N° 74 del día 18 de abril del 2007 (Reglamento sobre la aplicación del artículo 3 de la Ley de Iniciativa Popular).

Así, en el numeral 2° del Reglamento sobre la aplicación del artículo 3 de la Ley de Iniciativa Popular se establece el procedimiento a aplicar, en estos casos, indicándose expresamente:

*"Artículo 2°—Procedimiento. Para ejercer el derecho de iniciativa, se aplicará el siguiente procedimiento:*

*a) Cualquier ciudadano o grupo de ciudadanos, organizados de hecho o de derecho, interesados en someter al conocimiento de la Asamblea Legislativa un proyecto de ley o una forma parcial a la*

*Constitución Política, depositarán en la Asamblea Legislativa el correspondiente proyecto de ley, con las respectivas hojas, en las que se ha recolectado el porcentaje al que se refiere el artículo 1º de esta Ley. La Asamblea ordenará publicarlo en La Gaceta, a cargo del Estado; el encabezado de la publicación deberá de referirse expresamente a que se trata de un proyecto de ley bajo el procedimiento especial de iniciativa popular.*

*b) El ciudadano o el grupo de ciudadanos a los que se refiere el inciso anterior deberán de indicar, a la Asamblea Legislativa, su nombre, número de cédula de identidad y calidades, y serán los responsables de las firmas recolectadas.*

*c) Cada una de las páginas en las que se recojan las firmas deberán contener los siguientes elementos: la reseña del proyecto, el nombre, el número de cédula y la firma de los ciudadanos que apoyan el proyecto.*

*d) Una vez presentada la iniciativa ante la Asamblea Legislativa, ésta, en un plazo máximo de ocho días, deberá remitirla al Tribunal Supremo de Elecciones (TSE).” (La cursiva no es del original)*

Una vez recibido el proyecto de ley y las firmas correspondientes, el Tribunal Supremo de Elecciones dispone de un plazo de treinta días naturales, para verificar la legitimidad de tales firmas. En este proceso podrá estar presente cualquier interesado.

Si, una vez verificadas y computadas las firmas, no se alcanza el porcentaje requerido, el Tribunal prevendrá a los responsables de la recolección de firmas sobre el faltante y les concederá un plazo improrrogable de noventa días naturales para que cumplan con las firmas faltantes; en caso contrario, la iniciativa se tendrá por archivada.

Si por el contrario, se alcanzare el porcentaje requerido, el Tribunal deberá trasladar el proyecto a la Asamblea Legislativa para que sea tramitado por medio de los procedimientos legislativos ordinarios, sin necesidad de ser publicado.

Los proyectos de iniciativa popular deben ser votados en la Asamblea Legislativa, en un plazo máximo de dos años, salvo si se refieren a reformas constitucionales, en cuyo caso, se deberá seguir el trámite previsto en el artículo 195 de la Constitución Política, el cómputo del plazo contará a partir de la fecha en que la Secretaría del Directorio Legislativo reciba el proyecto, y se suspenderá durante los recesos legislativos y las sesiones extraordinarias, si no es convocado por el Poder Ejecutivo.

Si vencido este plazo, el proyecto de ley no ha sido votado en primer debate, deberá ser conocido y sometido a votación, en la sesión inmediata siguiente del Plenario Legislativo o de la Comisión con Potestad Legislativa Plena, según sea el caso. Para estos efectos, si la iniciativa no ha sido dictaminada, se tendrá por dispensada de todos los trámites.

Un aspecto importante del que se ocupó nuestra legislación fue de crear una Oficina de Iniciativa Popular en la Asamblea Legislativa que se encargara, entre otras cosas, de brindar asesoramiento técnico gratuito para la redacción de los proyectos, así como en los procedimientos por seguir, a los ciudadanos interesados en ejercer el derecho de iniciativa popular de conformidad con la Ley y su reglamento. Además, la Defensoría de los Habitantes también debe ofrecer estos servicios a la ciudadanía, por medio de sus oficinas en todo el país.

## **VI. REFERÉNDUM.**

El término referéndum es concebido en la doctrina como un instrumento de consulta popular. En términos generales podemos definirlo, como lo hace el constitucionalista costarricense Rubén Hernández Valle, ya que nos parece conlleva más elementos que se ajustan a nuestra realidad política, que otras definiciones: ***"es una institución de democracia semidirecta mediante la cual el pueblo participa de la actividad constitucional o legislativa, colaborando, a través del sufragio directo, en la formulación, reforma o abrogación de normas constitucionales o legislativas."***<sup>12</sup>

Si bien es cierto, en nuestro medio, el referéndum se encontraba previsto sólo a nivel municipal, de acuerdo con el artículo 13 inciso j) del Código Municipal, el cual fue desarrollada en el Manual para la realización de consultas populares a escala cantonal y distrital (Decreto N° 03-98 del Tribunal Supremo de Elecciones), publicado en La Gaceta N° 204 del 21 de octubre de 1998, ya que en su artículo 2.1.3 se define como: ***"consulta popular que tiene por objeto la aprobación, modificación o derogación de un reglamento o disposición Municipal de carácter normativo"***, resulta novedoso en nuestro país, en los términos en que lo conocemos a raíz de una reforma de los artículos 105, 124 párrafo primero, 129 último párrafo y adición a los artículos 102 inciso 9) y 195 inciso 8) constitucionales a partir de la Ley N° 8281 del 28 de mayo del año 2002, publicada en el Diario Oficial La Gaceta N° 118 del día 20 de junio de ese mismo año, en los cuales se establece que:

a) El Tribunal Supremo de Elecciones es el encargado de organizar, dirigir, fiscalizar, escrutar y declarar los resultados de referéndum, y no se podrá

---

<sup>12</sup> Hernández Valle, Rubén. *El Derecho Electoral Costarricense*. San José, Costa Rica, Editorial Juricentro, 2004, p.57.



convocar a más de un referéndum al año, tampoco durante los seis meses antes o después de una elección presidencial y los resultados de ese proceso serán vinculantes para el estado costarricense si participa, al menos, el treinta por ciento de los ciudadanos inscritos en el padrón electoral, para la legislación ordinaria y, el cuarenta por ciento, como mínimo para las reformas parciales de la Constitución Política y los asuntos que requieran aprobación legislativa por mayoría calificada (artículo 102 inciso 9) constitucional).

b) El pueblo puede ejercer la potestad de legislar mediante el referéndum con el fin de aprobar o derogar leyes y reformas parciales de la Constitución, cuando lo convoque 1) al menos un cinco por ciento de los ciudadanos inscritos en el padrón electoral; 2) la Asamblea Legislativa, mediante la aprobación de las dos terceras partes del total de sus miembros o 3) el Poder Ejecutivo junto con la mayoría absoluta de la totalidad de los miembros de la Asamblea Legislativa. Asimismo se establecen los temas respecto a los cuales no procederá el referéndum, y esto sucede en los proyectos relativos a materia presupuestaria, tributaria, fiscal, monetaria, crediticia, de pensiones, seguridad, aprobación de empréstitos y contratos o actos de naturaleza administrativa (artículos 105 y último párrafo del 129 de la Constitución Política).

c) El acto legislativo que convoque a referéndum se votará en una sola sesión y deberá publicarse en el Diario Oficial La Gaceta, por tanto, no tiene carácter de ley (artículo 124 constitucional).

Doctrinalmente, la figura del referéndum es objeto de varias clasificaciones. Sin embargo, hemos optado por la expuesta por BISCARETTI DI RUFFIA, en su obra "Derecho Constitucional"<sup>13</sup>, la cual exponemos de la siguiente forma:

**A. En cuanto a la materia CONSTITUCIONAL y LEGISLATIVO:**

- Es CONSTITUCIONAL cuando los ciudadanos participan en la función constituyente y se manifiestan sobre la forma de Estado que se tomará o la decisión sobre un documento de carácter constitucional aprobado por una Asamblea Constituyente.
- Es LEGISLATIVO cuando las leyes que apruebe el Parlamento sean sometidas a una votación popular.

**B. En cuanto al tiempo:**

- Es SUCESIVO cuando cronológicamente sigue al acto estatal para dotarle o restarle eficacia o existencia.
- Es PREVENTIVO o PROGRAMÁTICO si antecede al acto estatal fijándole algunos principios generales que deberá cumplir.

**C. En cuanto a la eficacia:**

---

<sup>13</sup> BISCARETTI DI RUFFIA, PAOLO. Derecho Constitucional. Citado en: VILLALTA FERNÁNDEZ, RAFAEL. Referéndum e Iniciativa Popular: Rutas de Democracia Real y Participativa. En: *Revista Parlamentaria*, San José, Costa Rica, Asamblea Legislativa, Volumen 3, Número 1, abril, 1995, pág. 156.

- Es **CONSTITUTIVO** si se realiza con el objetivo de otorgarle existencia o eficacia a una norma jurídica.
- Es **ABROGATIVO** si se realiza con el fin de abrogar una norma ya existente, sin que exista otra que la pueda sustituir.

**D. En cuanto al fundamento jurídico:**

- Es **OBLIGATORIO** cuando así lo establece expresamente la Constitución Política para la formación de algunas normas jurídicas.
- Es **FACULTATIVO** cuando pueda ser convocado por un porcentaje determinado de los ciudadanos inscritos en el padrón electoral o por un determinado número de legisladores.

•

De ahí que podamos definir, en el caso del Tratado de Libre Comercio, el referéndum fue **LEGISLATIVO**, ya que lo que se pretendía era aprobar un proyecto de ley tramitado por la Asamblea Legislativa y que el pueblo pudiera ejercer la potestad de legislar; **SUCESIVO** y **CONSTITUTIVO**, pues de lo que se trataba era de otorgarle existencia a un Tratado Internacional; y en cuanto a su fundamento jurídico, **FACULTATIVO**, ya que de las formas por medio de las cuales se puede convocar a un proceso de este tipo, se realizó, esta vez, con la convocatoria conjunta de los Poderes Ejecutivo y Legislativo con el objeto de que el pueblo, mediante la votación tome la decisión relativa al proyecto de ley que interesa en esta oportunidad.

Ahora bien, consideramos sumamente importante en virtud de la trascendencia que tuvo el primer referéndum a realizado en nuestro país el siete de octubre del año 2007, referirnos al trámite realizado a efecto de convocarlo:

## **1. ANTECEDENTES IMPORTANTES DE ESTE PROCESO DE REFERÉNDUM:**

El Poder Ejecutivo (conformado en este caso particular, por el Presidente de la República y el Ministro de la Presidencia) en fecha 17 de abril del año 2007 emitió el Decreto Ejecutivo N° 33717-MP, denominado: "INICIATIVA PARA LA CONVOCATORIA A REFERÉNDUM PARA QUE LA CIUDADANIA APRUEBE O IMPRUEBE EL TRATADO DE LIBRE COMERCIO ENTRE REPÚBLICA DOMINICANA, CENTROAMERICA Y ESTADOS UNIDOS (TLC)", el cual fue debidamente publicado en el Diario Oficial La Gaceta N° 75 del 19 de abril del año 2007.

En virtud de este Decreto Ejecutivo, se propuso a la Asamblea Legislativa ***la convocatoria a referéndum para que la ciudadanía apruebe o impruebe el "Tratado de Libre Comercio entre República Dominicana, Centroamérica y Estados Unidos (TLC)"***, el cual ha sido tramitado bajo el expediente legislativo N° 16.047, según el texto dictaminado por la Comisión Especial de Asuntos Internacionales y Comercio Exterior de la Asamblea Legislativa, que fue publicado en el Alcance N° 2 de La Gaceta N° 19 del 26 de enero del 2007.

Con ese fin se ordenó poner la iniciativa en conocimiento y decisión de la Asamblea Legislativa, para lo que se dispuso adjuntar el texto del proyecto de ley por someter a consulta popular, de acuerdo con lo que establece el numeral 13 de la Ley N° 8492, "Ley sobre Regulación de Referéndum".

Esta disposición fue conocida en la Sesión Ordinaria N° 183 del día 23 de abril del 2007 por el plenario de la Asamblea Legislativa, y con una votación de 48 diputados, se aprobó la iniciativa del Poder Ejecutivo puesta a su conocimiento, en los mismos términos contenidos en el Decreto Ejecutivo N° 33717-MP. Dicho acuerdo legislativo quedó firme en la Sesión Ordinaria N° 184 del día 24 de abril del 2007.

De conformidad con lo anterior, el Directorio de la Asamblea Legislativa, mediante Acuerdo N° 6326-06-07 de ese mismo día, es decir, del 24 de abril, comunicó el acuerdo legislativo adoptado en la Sesión Ordinaria N° 183, ya indicado, señalando expresamente: "*Apruébase la propuesta sobre la Convocatoria a Referéndum del Poder Ejecutivo, para que la ciudadanía apruebe o impruebe el dictamen rendido por la Comisión Permanente Especial de Relaciones Internacionales y Comercio Exterior, sobre el Proyecto de Ley N° 16.047 "Tratado de Libre Comercio República Dominicana, Centroamérica - Estados Unidos" (TLC), publicado mediante Decreto Ejecutivo N° 33717-MP, en el Alcance N° 2 de La Gaceta N° 19 del 26 de enero del 2007, y que se tramita bajo el Expediente Legislativo N° 16.622. Esta publicación se realizó en La Gaceta N° 83 del día 2 de mayo de 2007.*

Sin embargo, para no crear confusión, mediante el Acuerdo N° 18-07-08 del 21 de junio del 2007, el Directorio de la Asamblea Legislativa dispuso rectificar el texto del acuerdo legislativo N° 6326-06-07 con el objeto de aclarar cualquier posible error material en que se haya incurrido, y disipar cualquier duda para que dicho acuerdo legislativo se lea de la siguiente manera: "*Apruébase la convocatoria a referéndum realizada por el Poder Ejecutivo mediante el Decreto N° 33717-MP, que se tramitó bajo el Expediente Legislativo N° 16.622, para que la ciudadanía*

*apruebe o impruebe el "Tratado de Libre Comercio República Dominicana, Centro América - Estados Unidos" (TLC), expediente legislativo N° 16.047, en los términos que indica el Decreto propuesto por el Poder Ejecutivo."* Esta rectificación fue debidamente publicada en La Gaceta N° 123 del día 27 de junio del año 2007, cuyo correspondiente acuerdo fue comunicado al Tribunal Supremo de Elecciones, mediante el oficio N° DPAL-091-2007, presentado el 22 de junio de 2007 en la Secretaría de ese despacho.

De esta forma, y conforme lo establecido en la Ley N° 8492, la convocatoria conjunta de los Poderes Ejecutivo y Legislativo para la realización del referéndum con el objetivo de que el pueblo tomará la decisión respecto al proyecto de ley que interesa, se encuentra ajustada a derecho.

En razón de todo este trámite previo, el Tribunal Supremo de Elecciones, mediante el Decreto N° 13-2007 de fecha 12 de julio del año 2007, en ejercicio de las atribuciones que le confieren los artículos 9, 99, 102 inciso 9) y 105 de la Constitución Política y 16, 17, 18, 19, siguientes y concordantes de la Ley sobre Regulación del Referéndum, en su artículo 1°, DECRETÓ:

*"Comunicar oficialmente a todos los ciudadanos inscritos como electores en el Departamento Electoral del Registro Civil la convocatoria para que, ejerciendo el derecho constitucional al sufragio consultivo y empleando el instituto del referéndum, en votación OBLIGATORIA, DIRECTA Y SECRETA, concurren a las respectivas juntas receptoras de votos, con la finalidad de decidir sobre la aprobación o improbación del proyecto de ley tramitado bajo el expediente legislativo n.º 16.047, que por el estado de tramitación alcanzado, incluye el tratado internacional al que se refiere y las cláusulas acordadas por la respectiva comisión legislativa. En consecuencia, la pregunta que se formulará a la ciudadanía y que aparecerá en la respectiva papeleta será la*



*siguiente: "¿Aprueba usted el "Tratado de Libre Comercio República Dominicana, Centroamérica-Estados Unidos" (TLC), expediente legislativo n.º 16.047, según el texto acordado por la Comisión Especial de Asuntos Internacionales y Comercio Exterior de la Asamblea Legislativa, publicado en el Alcance n.º 2 a La Gaceta n.º 19 del 26 de enero del 2007?". (La cursiva no es del original)*

De esta misma forma se establece que las votaciones correspondientes a este referéndum se efectuarán el día **domingo siete de octubre del año dos mil siete** en todo el territorio nacional, sin interrupción desde las seis hasta las dieciocho horas, según lo establecen los artículos 22 de la Ley N° 8492, 102 del Código Electoral y 10 y 15 del Reglamento para los Procesos de Referéndum (Decreto del TSE N° 11-2007 publicado en La Gaceta N° 122 del 26 de junio del 2007).

En cuanto al porcentaje mínimo de participación, con base en el oficio N° DST-419-2007 del Departamento de Servicios Técnicos de la Asamblea Legislativa de fecha 15 de marzo del 2007, mediante el cual, dentro del ámbito de sus competencias, se pronunció sobre el proyecto de ley que interesa, y se estableció que el tratado en cuestión requiere de aprobación legislativa por mayoría calificada, y que en aplicación del numeral 4º de la Ley N° 8492, que señala que para que el resultado del referéndum sea vinculante, en las votaciones deberá participar por lo menos un cuarenta por ciento (40%) de los ciudadanos inscritos en el padrón electoral, con corte al 30 de junio del 2007, cuyo porcentaje se deberá determinar tomando en cuenta, además de los votos válidamente emitidos a favor o en contra, tanto los votos en blanco como los votos nulos.

Una vez realizado el referéndum, y de conformidad con lo establecido en los artículos 4 y 26 de la Ley N° 8492 y 18 del Reglamento para los Procesos de



Referéndum, de alcanzarse la participación del 40% de los ciudadanos inscritos en el padrón electoral, si la mayoría de los electores votaran por el "SÍ", lo consultado a la ciudadanía por la vía del referéndum se convertirá en ley, para lo cual el Poder Legislativo, sin más trámite, deberá comunicar al Poder Ejecutivo el decreto correspondiente, con la razón de que fue aprobado en referéndum, para su inmediata publicación y observancia. Por el contrario, si la mayoría de los electores votaran por el "NO", el proyecto deberá archivarse de inmediato.

Así las cosas, en cualquiera de los dos casos antes indicados una de las opciones habrá de superar a la otra en al menos un voto; determinación que se hará prescindiendo de los votos nulos o en blanco, los que no se sumarán a ninguna tendencia, sólo se contabilizarán a efectos de computar el porcentaje de la participación ciudadana en las votaciones.

De no alcanzarse el porcentaje de participación necesario para que el resultado tenga carácter vinculante, el proyecto de ley continuará su trámite correspondiente en la Asamblea Legislativa.

Si se presentara el caso de un empate en el resultado de la votación, de conformidad con el artículo 18 del Reglamento para los Procesos de Referéndum, aún cuando se alcanzare el porcentaje de participación requerido para que el referéndum tenga carácter vinculante, se considerará que el pueblo no ejerció la potestad de legislar, y en este caso, el Tribunal Supremo de Elecciones deberá remitir la comunicación respectiva a la Asamblea Legislativa para que el proyecto de ley continúe su respectivo trámite en ese órgano.

Es importante señalar una interesante cita que realiza PEDRO DE VEGA, en su libro "La Reforma Constitucional y la Problemática del Poder Constituyente"<sup>14</sup>, respecto a las figuras del referéndum y de la iniciativa popular:

*"(...) tanto el referéndum como la iniciativa sean instituciones de la democracia directa, y constituyan la manifestación más evidente del poder soberano del pueblo, su funcionalidad política y su significación jurídica deberán ser planteadas en el marco de la democracia representativa y en su relación con los poderes constituidos, por ser el lugar donde efectivamente actúan (...) es lo cierto que ni la iniciativa popular ni el referéndum pretenden suplantar los mecanismos y el ejercicio normal de los poderes constituidos. Su actuación no implica el asalto del estado constitucional, sino que, al contrario, significa una complementación del sistema de checks and balances, de los frenos y los contrapesos que más genuinamente lo definen y lo caracterizan. Con el referéndum, como ya sabemos, se ratifica o no un acto del poder constituido lo que no supone menoscabar sus competencias o atribuciones (...) En cualquiera de los casos el poder permanece indemne."*

Así las cosas sólo restaba esperar el resultado de las votaciones del proceso de referéndum, que indudablemente, por este medio se le confiere al pueblo la facultad de participar activamente en la potestad de legislar y, a la vez, de gobernar, lo que le concede una mayor importancia a la institución, pues de la voluntad popular dependerá que el proyecto consultado se convierta en ley o se archive, en este caso particular, que se apruebe o no el Tratado de Libre Comercio entre República Dominicana, Centroamérica y Estados Unidos (TLC).

---

<sup>14</sup> Citado en: VILLALTA FERNÁNDEZ, RAFAEL. Referéndum e Iniciativa Popular: Rutas de Democracia Real y Participativa. En: *Revista Parlamentaria*, San José, Costa Rica, Asamblea Legislativa, Volumen 3, Número 1, abril, 1995, págs. 153-154.

## **CONCLUSIONES**

Del estudio realizado es posible concluir de manera general que resulta necesario difundir y dar a conocer aun más entre la ciudadanía, la importancia que tienen los instrumentos de participación política, tanto nacionales como locales, con el firme propósito de coadyuvar en una verdadera cultura de participación, que permita la evolución de esos institutos y no su contemplación cosmética y poco efectiva dentro del ordenamiento jurídico.

En lo que atañe a los diferentes medios de consulta popular en el plano local: plebiscito en sus diferentes modalidades, referendo y cabildo, parecieran configurarse en los últimos tiempos como un buen intento de participación ciudadana ante el descontento con la clase política. No obstante, algunos aspectos por superar impiden una correcta aplicación práctica, que solo la experiencia y el tiempo permitirán consolidar de mejor forma. Nótese por ejemplo, que las sobresalientes democracias europeas suelen tener una arraigada cultura plebiscitaria con la participación de sus ciudadanos en el manejo de los asuntos gubernamentales de gran trascendencia nacional; en tanto en nuestro país prevalece cierto temor histórico en su aplicación al punto de que no forman parte, las consultas populares, de un acervo cultural y político connotado de nuestra democracia. En los más de cien años de vida republicana, las consultas populares de mayor significación han sido únicamente tres, la anexión del Partido de Nicoya en 1824, el traslado de esos distrito del cantón de San Ramón al de San Carlos, la conversión de La Tigra y La Fortuna en distritos sancarleños en 1950 y el voto a favor de la reelección presidencial consecutiva, en lugar de cada 8 años como contemplaba la Constitución, por parte de un 70% de sufragantes en julio de

1953, mandato popular desconocido en ese entonces por una nueva Asamblea Legislativa.

Particularmente, sobre el plebiscito revocatorio de mandato municipal contemplado en el artículo 19 del Código Municipal, subsiste la duda de si deben ser los regidores quienes gestionen los plebiscitos destituitivos de los alcaldes y no más bien los munícipes de determinada localidad, lo cual permitiría en la praxis privilegiar la opinión popular en el manejo de los temas más relevantes de interés local y estimular la participación en procesos electorales y en la gestión gubernamental.

Ahora bien, en relación con las figuras del referéndum y la iniciativa popular en la formación de la ley, éstas han sido conceptualizadas como los dos instrumentos más relevantes en cuanto a la participación directa de los ciudadanos en la adopción de las decisiones políticas esenciales, que ayudan a profundizar y hacer más efectivo nuestro sistema democrático. De esta forma, cuando el pueblo se pronuncia sobre un proyecto de ley o un asunto de interés para el país, el sistema representativo se ve debilitado, ya que el pueblo es llamado a intervenir directamente en los asuntos de la política nacional, imponiendo su voluntad frente y/o por encima de sus representantes.

Específicamente, sobre el referéndum puede señalarse que fortalece el Estado de Derecho, ya que promueve el desarrollo de los derechos de los ciudadanos, como el de elegir, el derecho a la libre expresión y discusión de ideas, fortaleciendo a la vez, el proceso de democratización y de participación popular, ya que el ciudadano no sólo se va a limitar a elegir a sus representantes cada cuatro años, sino que se involucra directamente en un proceso de toma de decisiones que

implica decidir en asuntos que sean de su interés y del de la mayoría de la sociedad.

Debe considerarse que también influye de manera directa en el fortalecimiento de la credibilidad que los ciudadanos tienen en nuestras instituciones públicas, pues su participación en la toma de decisiones vigoriza el sistema democrático, lo que le genera una mayor confianza en los órganos estatales y en quienes ha transmitido el poder delegado.

Es realmente importante que en nuestro país se utilicen estas formas de participación ciudadana de manera más amplia y dinámica, ya que se propicia una opinión pública más y mejor informada y verdaderamente preocupada por los problemas nacionales, lo que contribuye de forma directa a un mayor control político, pues se vincula a la ciudadanía con la elección sobre un tema relevante para el país, como es el caso actual del Tratado de Libre Comercio entre República Dominicana, Centroamérica y Estados Unidos (TLC).

ANEXO ÚNICO

### PLEBISCITOS EN COSTA RICA

LUGAR	FECHA	# VOTANTES	SI	NO	ASUNTO
<b>La Tigra y La Fortuna</b>	30 julio de 1950	444	397	47	Seguir perteneciendo a San Ramón o adherirse a San Carlos
<b>Nacional</b>	26 de julio 1953	198.438 297.016	114.396	49.570	Reforma art. 132 Constitución Política reducir de 8 a 4 años el tiempo de espera para ser de nuevo candidato presidencial. Nulos 2.389 Blanco 32.083 (Acta 850 del 19 de octubre 1953)
<b>Sarapiquí</b>	23 de mayo 1971	79 102	17	62	Límites del Cantón de Sarapiquí. (Resolución No. 4 del 4 e junio de 1971)
<b>Puntarenas (Cóbano, Lepanto y Paquera)</b>	7 noviembre de 1999	3.431 Representa un 35.6 del total inscrito	94% (2)	87.5% (1)	1- Seguir perteneciendo Puntarenas 2- Convertirse en Cantón
<b>Sarapiquí</b>	24 setiembre 2000	2254 Representa un 12% del total	90.33	8.92	Solicitar declaratoria de la Cuenca del Río Sarapiquí como Monumento Histórico Nacional
<b>Guácimo</b>	28 octubre del 2001	4.643 Representa un 26.85% del total	107	4.518	Producción de energía eléctrica dentro de la Zona Protectora de Acuíferos de Guácimo
<b>San Ramón</b>	16 de febrero	915	28	878	Municipalidad debe dar más permisos para la



	2003	2.222			instalación de granjas avícolas 8 nulos 1 blanco (La Nación del 18 de febrero del 2003)
<b>Turrialba</b>	28 de agosto 2005	5000	150	4850	Construcción de una represa hidroeléctrica en la cuenca del Río Pacuare (los datos son de un 50% de las mesas escrutadas)
		35.000			

**FUENTE: Cuadro elaborado por la Biblioteca del Tribunal Supremo de Elecciones.**

## BIBLIOGRAFÍA DE INVESTIGACIÓN

### **Libros:**

Córdona Nuñez, Edgard. *Historia del plebiscito de La Tigra*. Universidad de Costa Rica. Sede de Occidente, Primera edición, 2003, 100 p.

Fernández Arguello Gubert y Sánchez Navarro, Ileana. *Las consultas populares a nivel cantonal y distrital*. Primera edición, San José, Costa Rica, IJSA, 1999, 111 p.

Hernández Valle, Rubén. *El Derecho Electoral Costarricense*. San José, Costa Rica: Editorial Juricentro, 2004, 449 p.

Mansilla, H. C. F. *Consultas populares y ampliación de la democracia. El referéndum en perspectiva comparada*. Corte Nacional Electoral, República de Bolivia, Primera edición, 2004, 73 p.

### **Revistas:**

Garzaro, Rafael. "Plebiscito y referéndum". En: *Revista del Colegio de Abogados de Costa Rica*, volumen 50, número 1-2, Enero-Junio, 1989, p.3-13.

Ubico Durán, Carlos. "Problemas legales en la aplicación del plebiscito y referendo municipal en Costa Rica". En: *Revista Iberoamericana de Derecho Público y Administrativo*, año 4, Número 4, 2004, p. 213-225.

Villalta Fernández, Rafael. "Referéndum e Iniciativa Popular: Rutas de Democracia Real y Participativa". En: *Revista Parlamentaria*, Asamblea Legislativa, San José, Costa Rica, Volumen 3, Número 1, abril 1995. p. 149-165.

### **Periódicos:**

*Periódico El Elector*. Noticias del TSE, 2001, p. 5.

*Periódico La Nación*, p. 3 A, 07 de julio de 2004.

*Periódico Al día*, p. 6, 05 de mayo del 2007.

*Periódico La Nación*, p. 7 A, 07 de mayo del 2007.

*Periódico La Nación*, p. 49 A, 07 de mayo del 2007.

*Periódico La Nación*, p. 5 A, 07 de mayo del 2007.

*Periódico La Nación*, p. 6 A, 08 de mayo del 2007.

*Periódico La Nación*, p. 4 A, 11 de mayo del 2007.

*Periódico La Nación*, p. 32 A, 11 de mayo del 2007.

*Periódico La Nación*, p. 33 A, 11 de mayo del 2007.

*Periódico La Nación*, p. 35 A, 11 de mayo del 2007.

*Periódico La Nación*, p. 6 A, 02 de junio del 2007.

*Periódico La Nación*, p. 8 A, 02 de junio del 2007.

*Periódico La Nación*, p. 33 A, 02 de junio del 2007.

*Periódico La Nación*, p. 35 A, 02 de junio del 2007.

*Periódico La Nación*, p. 8 A, 30 de junio del 2007.

*Periódico La Nación*, p. 35 A, 30 de junio del 2007.

*Periódico La Extra*, p. 6, 12 de julio del 2007.

### **Otros Documentos:**

*Constitución Política de la República de Costa Rica, 26ª. Edición, San José, Costa Rica, IJSA, junio de 2006.*

*Código Municipal. Concordado y guía práctica para su aplicación, Moisés Solano Mojica, 12 ava. ed.- San José, Costa Rica, IJSA, junio de 2007, 255 p.*

Ley N° 8281, "*Reforma de los artículos 105, 123, primer párrafo del artículo 124, último párrafo del artículo 129, inciso octavo del artículo 195 y adición a los artículos 102 y 195 de la Constitución Política*".

Ley N° 8491, "*Ley de Iniciativa Popular*".

Ley N° 8492, "*Ley sobre Regulación del Referéndum*".

Tribunal Supremo de Elecciones. "*Manual para la realización de consultas populares a escala cantonal y distrital*." Decreto N° 03-98 publicado en *La Gaceta N° 204* del 21 de octubre de 1998. En: Fernández Arguello Gubert y otro. *Las consultas populares a nivel cantonal y distrital*, Primera edición, San José, Costa Rica, IJSA, 1999, 111 p.

Tribunal Supremo de Elecciones. "*Reglamento sobre la Aplicación del Artículo 3 de la Ley de Iniciativa Popular N° 8491*", Decreto N° 4-2007 del 30 de marzo de 2007, publicado en *La Gaceta N° 74* del 18 de abril del 2007.

Decreto Ejecutivo N° 33717-MP, denominado: "*Iniciativa para la Convocatoria a Referéndum para que la Ciudadanía apruebe o impruebe el Tratado de Libre Comercio entre Republica Dominicana, Centroamerica y Estados Unidos (TLC)*", publicado en el Diario Oficial *La Gaceta N° 75* del 19 de abril del año 2007.

Tribunal Supremo de Elecciones, "*Reglamento para los Procesos de Referéndum*", Decreto N° 11-2007, publicado en *La Gaceta N° 122* del 26 de junio del 2007.

Tribunal Supremo de Elecciones, "*Convocatoria de Referéndum*", Decreto N° 13-2007 de fecha 12 de julio del año 2007.

Alfaro Cortés, Marco Antonio y Navarro Garro, José Autrey. *El referéndum como instrumento de consulta popular en el Proyecto de ley Costarricense N° 10905*. Tesis para optar por el grado de Licenciados en Derecho. Universidad Latina de Costa Rica, Facultad de Derecho, San José, Costa Rica, 2000, 127 p.

Cárdenas Meza, Oscar Javier. *El referéndum en la Constitución Política de Costa Rica: Un estudio comparado*. Tesis para optar por el grado de Licenciado en Derecho. Universidad de La Salle, Escuela de Derecho, San José, Costa Rica, 2003, 101 p.

Rodríguez Quijano, Andrea. *Implementación del Referéndum y la Iniciativa Popular en Costa Rica: Participación Ciudadana*. Tesis para optar por el grado de Licenciada en Derecho. Universidad de Costa Rica, Facultad de Derecho, San José, Costa Rica, 2003, 167 p.

Ubico Durán, Carlos. *Plebiscito, referendo y cabildo en el ordenamiento jurídico costarricense*. Tesis para optar por el grado de Licenciado en Derecho. Universidad de Costa Rica, Facultad de Derecho, San José, Costa Rica, 2002, 171 p.

Velez Paiz Urcuyo, Fernando. *Los procedimientos de la democracia directa y semidirecta*. Tesis para optar por el grado de Licenciado en Derecho. Universidad de Costa Rica, Facultad de Derecho, San José, Costa Rica, 1977, 120 p.