

**UNIVERSIDAD
HISPANOAMERICANA**

CARRERA DE DERECHO

**TESIS PARA OPTAR AL GRADO DE
LICENCIATURA EN DERECHO**

**LOS MECANISMOS DE CONVOCATORIA DE
DEMOCRACIA SEMIDIRECTA PARA LA
PARTICIPACIÓN EFECTIVA DE LA
CIUDADANÍA EN COSTA RICA**

Sustentante: Félix Andrés Artavia Segura

Tutor: Lic. Luis Roberto Ramírez Mesén

2018

ÍNDICE

ÍNDICE	I
DECLARACIÓN JURADA	¡Error! Marcador no definido.
FICHA BIBLIOGRÁFICA	V
DEDICATORIA	VI
AGRADECIMIENTO	VII
CAPÍTULO I	8
PROBLEMA DE INVESTIGACIÓN	8
1.1 PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA	9
1.1.1 Antecedentes del problema	9
1.1.2 Problematización del problema	13
1.1.3 Justificación del problema	14
1.2 FORMULACIÓN DEL PROBLEMA	15
1.3 OBJETIVOS DE LA INVESTIGACIÓN	16
1.3.1. Objetivo general	16
1.3.2. Objetivos específicos	20
1.4 ALCANCES Y LIMITACIONES	22
1.4.1. Alcances	22
1.4.2. Limitaciones	23
CAPÍTULO II	24
MARCO TEÓRICO	24
2.1 MARCO TEÓRICO-CONCEPTUAL	25
2.1.1 Acercamiento teórico-conceptual a los mecanismos de democracia semidirecta en Costa Rica	25
2.1.2. Marco teórico-conceptual	29
2.1.3 El referéndum	29
2.1.4 El referéndum municipal	30
2.1.5 El plebiscito	31
2.1.6 El Cabildo	31
2.1.7 Factores que inciden en los mecanismos de democracia directa o consultas populares para una efectiva participación ciudadana	31
2.2 HIPÓTESIS	33

2.2.1 Variable independiente: Mecanismos de convocatoria de democracia semidirecta.....	34
2.2.2 Variable dependiente: Participación efectiva	36
2.3 OPERACIONALIZACIÓN DE HIPÓTESIS.....	38
CAPÍTULO III:	40
MARCO METODOLÓGICO	40
3.1 TIPO DE INVESTIGACIÓN.....	41
3.1.1 Finalidad	41
3.1.2 Dimensión temporal	42
3.1.3 Marco.....	43
3.1.4 Naturaleza.....	44
3.1.5 Carácter	45
3.2 SUJETOS Y FUENTES DE INVESTIGACIÓN.....	47
3.2.1 Primera mano.....	47
3.2.2 Segunda mano.....	49
3.2.3 Tercera mano.....	50
3.3 SELECCIÓN DEL MUESTREO	50
3.3.1 Probabilística.....	50
3.3.2 No Probabilística.....	51
3.4 TÉCNICAS E INSTRUMENTOS PARA RECOLECTAR LA INFORMACIÓN.....	53
3.5 DEFINICIÓN CONCEPTUAL, OPERATIVA E INSTRUMENTAL DE LAS VARIABLES	58
CAPÍTULO IV	60
MECANISMOS DE DEMOCRACIA SEMIDIRECTA	60
4.1 ANTECEDENTES HISTÓRICOS DE LOS MECANISMOS DE DEMOCRACIA SEMIDIRECTA EN COSTA RICA.....	61
4.1.1 Introducción.....	61
4.1.2.- Plebiscito La Tigra en 1950.....	69
4.1.3.- Plebiscito en Cóbano, Lepanto y Paquera en 1999	70
4.1.4.- Plebiscito en Sarapiquí en el año 2000.....	71
4.1.5.- Plebiscito en Guácimo en el 2001.....	71

4.1.6.- Plebiscito en San Ramón en el 2002, La Angostura.....	72
4.1.7.- Plebiscito en San Ramón en el 2003, Piedades Sur.....	73
4.1.8.- Plebiscito en Turrialba en el año 2005.....	73
4.1.9. Plebiscito en Jiménez en el 2008.....	74
4.1.10 Plebiscito revocatorio de mandato de Alcalde en Pérez Zeledón en el 2011	74
4.1.11 Referéndum Nacional en el 2007.....	80
4.1.12 Democracia y participación ciudadana.....	85
4.1.13 Análisis de los mecanismos de democracia directa (semidirecta)	89
4.1.14 Jurisprudencia del Tribunal Supremo de Elecciones y la Sala Constitucional	103
CONCLUSIONES	108
RECOMENDACIONES	113
BIBLIOGRAFÍA CONSULTADA.....	115
GLOSARIO	117

DECLARACIÓN JURADA

Yo **FÉLIX ANDRÉS ARTAVIA SEGURA**, mayor de edad, portador de la cédula de identidad número **uno mil cuatrocientos cuarenta y seis doscientos ochenta y seis** (1-1446-0286) egresado de la carrera de **LICENCIATURA EN DERECHO** de la **UNIVERSIDAD HISPANOAMERICANA**, hago constar por medio de éste acto y debidamente apercibido y entendido de las penas y consecuencias con las que se castiga en el Código Penal el delito de perjurio, ante quienes se constituyen en el Tribunal examinador de mi trabajo de tesis para optar por el título de la carrera de **LICENCIATURA EN DERECHO**, juro solemnemente que mi trabajo de investigación titulado: **DEMOCRACIA SEMIDIRECTA EN COSTA RICA Y LOS MECANISMOS PARA LA PARTICIPACIÓN EFECTIVA DE LA CIUDADANÍA**, es una obra original que ha respetado todo lo preceptuado por la Leyes Penales, así como la Ley de Derecho de Autor y Derechos Conexos número 6683 del 14 de octubre de 1982 y sus reformas, publicada en la Gaceta número 226 del 25 de noviembre de 1982; incluyendo el numeral 70 de dicha ley que advierte; artículo 70. Es permitido citar a un autor, transcribiendo los pasajes pertinentes siempre que éstos no sean tantos y seguidos, que puedan considerarse una producción simulada y sustancial, que redunde en perjuicio del autor de la obra original. Asimismo, quedo advertido que la Universidad se reserva el derecho de protocolizar este documento ante Notario Público. *****

En fe de lo anterior, firmo en la ciudad de San José, a los nueve días del mes de abril del año 2018. *****

FICHA BIBLIOGRÁFICA

ARTAVIA SEGURA (Félix Andrés), *Democracia Semidirecta en Costa Rica y los mecanismos para la participación efectiva de la ciudadanía*. Tesis para optar al grado académico de Licenciatura en Derecho. Facultad de Derecho, Universidad Hispanoamericana, San José, Costa Rica, 2018.

DIRECTOR: Lic. Luis Roberto RAMÍREZ MESÉN

LISTA DE PALABRAS CLAVE: Democracia Semidirecta, participación ciudadana, iniciativa ciudadana, iniciativa popular, consultas populares nacionales, consultas populares municipales, mecanismos de convocatoria, proyecto de ley, Sala Constitucional, Tribunal Supremo de Elecciones, Asamblea Legislativa, Ley de Regulación del Referéndum, Dirección General del Registro Electoral y Financiamiento de Partidos Políticos, Departamento de Servicios Técnicos de la Asamblea Legislativa, elección popular, referéndum, cabildo, plebiscito, revocatoria de mandato.

DEDICATORIA

Dedico este trabajo a mis padres, ya que sin ellos no podría haber logrado llegar hasta donde estoy, a mis hermanos incondicionales, quienes han demostrado que no solo la sangre une familias, y que a su vez la familia jamás abandona. A mis compañeros y amigos del trabajo quienes siempre me apoyan personal y profesionalmente; aprendo de ellos día con día, pues son excelentes profesionales.

AGRADECIMIENTO

Son muchas las personas a quienes les debo como mínimo un agradecimiento; desde el momento en que inicié esta carrera de la cual con el tiempo me enamoraría, y que en este momento me dispongo a finalizar. A mi familia, a mami y papi, quienes siempre han sido un soporte en todo aspecto desde que nací y hasta la fecha, nunca podré pagarles lo agradecido que estoy por sentar los cimientos y bases fundamentales que lograron construir lo que soy hasta el momento. A papi, me gustaría haber pasado más tiempo contigo, sin embargo, estoy agradecido de los momentos compartidos. A Carlos, cómplice de aventuras, hermano y amigo, gracias por existir, no concibo la vida sin vos.

A los profesores de la Universidad en general, quienes con su valioso conocimiento y experiencia, producto de la función judicial en el caso de algunos y en otros resultado del litigio privado, aportaron diversas perspectivas para conceptualizar nuestro ordenamiento jurídico nacional, y nos educaron hábilmente para desempeñarnos en el ejercicio profesional, sin duda, cada uno dejó en mí más que teoría, doctrina, leyes o jurisprudencia, me dejaron una valiosa lección.

CAPÍTULO I

PROBLEMA DE INVESTIGACIÓN

1.1 PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA

1.1.1 Antecedentes del problema

En Costa Rica, desde hace muchos años se encuentran regulados los mecanismos de democracia semidirecta de organización municipal, como son el plebiscito, el cabildo, la revocatoria de mandato de alcalde y el referéndum municipal.

Fue hasta en el año 1990 que se manifestaron los primeros esfuerzos para incorporar a la Constitución Política el mecanismo de democracia semidirecta a través del referéndum, considerándolo como una opción viable para la democracia participativa. En ese sentido según afirma Prado (2010)

[...] el diputado Dr. Rodrigo Gutiérrez Sáenz plasmó una iniciativa tendiente a facilitar la participación activa de los ciudadanos en la formación de las leyes y los procedimientos de consulta abierta, por medio de la inclusión de un nuevo capítulo del referéndum en nuestra Carta Magna [...] (pág. 32-33).

Sobre el proyecto de ley, que en aquel momento se pretendía someter en la Administración Figueres Olsen, este se desechó después de permanecer casi una década en la corriente legislativa; sin embargo, años más tarde, un grupo de diputados el 5 de junio del año 2000, retomaron el proyecto de ley y sometieron uno nuevo ante el Plenario Legislativo, denominado *“Reforma de los artículos 105, 123, 124, 129, 195 y 102 de la Constitución Política”*, presentado por los diputados Frantz Acosta Polonio, Isabel Chamorro Santamaría, Guido Monge Fernández, Irene Urpi Pacheco, José Manuel Núñez, Roger Vilchez, Sonia Villalobos Barahona, Abel Pacheco de la Espriella, Everardo Rodríguez Bastos,

Belisario Solano Solano, Vanessa Castro de Paul, Manuel Larios Ugalde y Ricardo Sancho Chavarría; bajo el número de expediente 13.990.

Rindió frutos la propuesta de estos legisladores, siendo que el proyecto se aprobó en mayo de 2002, incorporando el nuevo mecanismo de democracia semidirecta, considerado como un fortalecimiento del sistema democrático. Así las cosas, no tardaron algunos estudiantes costarricenses de ciencias políticas y de derecho, en interesarse y examinar minuciosamente el mecanismo incorporado a nuestra Carta Magna. De esas primeras investigaciones científicas, se originaron los primeros cuestionamientos a la propia *Ley de Regulación del Referéndum* (Ley N.º 8492, publicada en La Gaceta n.º 67 del 4 de abril de 2006), también del espíritu del legislador al promulgarla, o bien, a las implicaciones que por principio de legalidad le correspondería asumir al Tribunal Supremo de Elecciones, tomando en cuenta que es el órgano supremo estatal encargado de la materia. Asimismo se discutió sobre el papel que desempeñan otros poderes del Estado o entes de relevancia constitucional inmersos en el proceso de creación de la ley, como resultado de la voluntad popular consultada mediante el referéndum. Hace una década, con la implementación del primer referéndum nacional de la historia costarricense organizado y arbitrado por el Tribunal Supremo de Elecciones (que cabe destacar no se convocó por la modalidad de iniciativa ciudadana), y estudiando las observaciones, críticas y hallazgos a los que los autores responsables de dichas investigaciones arribaron, es posible confirmar que son a la fecha más certeras que nunca sus previsiones.

Sobre este tema, los siguientes estudiantes extranjeros, atinaron a problemas muy similares a la realidad costarricense: el mexicano Velásquez (2014) en su tesis para optar al grado de doctor en derecho, concluyó: “[...] La democracia inclusiva es una teoría y propuesta política que se complementa con la democracia representativa y la democracia participativa, que eliminando toda forma de privilegios políticos y económicos, busca la participación real y efectiva de toda la población [...]” (pág. 150-151).

Por su parte, en la tesis para optar al grado de magíster en derecho parlamentario, la nicaragüense González (2013) afirma que

[...] la participación ciudadana a la que aspiremos sea incluyente de la mayor diversidad posible de los actores sociales interesados en intervenir en las decisiones públicas. Si los ciudadanos ven limitada su libertad de participar en el diagnóstico de sus necesidades, también lo estarán siendo sus derechos a aspirar al bienestar propio como parte del bienestar comunitario [...] (pág. 81).

Los estudiantes costarricenses, previeron con mucha exactitud problemáticas del mecanismo que lograron detectar a través de sus investigaciones. De ahí que Fonseca (2007) aseverara en su tesis para optar al grado de licenciada en derecho que: “[...] Estos instrumentos fortalecen el sistema democrático, pero debe tomarse en consideración que la regulación obstaculiza su realización efectiva, por ejemplo, la imposición de altos porcentajes de firmas requeridas para solicitarlo, así como el mínimo de participación para su validez [...]” (Pág. 168).

Asimismo, Rodríguez (2003) indicó muy claramente que: “[...] Estos instrumentos fortalecen el sistema democrático, pero la regulación obstaculiza la realización efectiva [...]” (pág. 131).

De manera similar, Longan (2008) en sus conclusiones consideró que la *Ley de Regulación del Referéndum*:

[...] presenta grandes vacíos normativos lo cual llevó al Tribunal Supremo de Elecciones a ejercer una amplia labor interpretativa mediante su jurisprudencia. Tales lagunas legales deben ser objeto de reforma, de manera que se facilite la aplicación de este mecanismo de democracia participativa en futuras ocasiones [...] (pág. 195).

1.1.2 Problematización del problema

Cada vez son más los costarricenses que desean acceder a la democracia participativa a través de los mecanismos de democracia semidirecta, y en especial a la convocatoria a referéndum por iniciativa ciudadana; no obstante, se le han presentado dificultades a la ciudadanía que ha gestionado las solicitudes ante el Tribunal Supremo de Elecciones, y hasta la fecha por iniciativa ciudadana, no se ha logrado realizar la consulta popular.

1.1.3 Justificación del problema

Desde la reforma al artículo 105 de la Constitución Política mediante el artículo 1 de la *Ley N° 8281* del 28 de mayo de 2002, publicada en La Gaceta N° 118 de 20 de junio de 2002, no ha sido posible que la ciudadanía a través del mecanismo de convocatoria de democracia semidirecta mediante iniciativa ciudadana, contemplado en la *Ley de Regulación del Referéndum N° 8492*, publicada en La Gaceta n.° 67 del 4 de abril del 2006, someta a consulta popular la aprobación, derogación de leyes o reformas parciales a la Constitución, de ahí que cabe cuestionarse si son efectivos los mecanismos de democracia semidirecta en Costa Rica para una efectiva participación de la ciudadanía.

En este orden de ideas, la conveniencia de desarrollar el presente anteproyecto se podría justificar en contribuir a mejorar la utilización de mecanismos de convocatoria de democracia semidirecta en Costa Rica, cuya relevancia social sería de alcance general, siendo que es deseable en la presente investigación mejorar la efectiva participación de la ciudadanía, asimismo, en lo concerniente a las implicaciones prácticas, aclarar a la ciudadanía los límites constitucionales y jurisprudenciales, debido a que quizá solamente la lectura de la *Ley de Regulación del Referéndum*, no se considera suficiente al momento de activar el mecanismo.

Con respecto a las variables de estudio y su relación, es viable concluir con la presente investigación, la relación entre los mecanismos de democracia semidirecta y la efectiva participación ciudadana.

1.2 FORMULACIÓN DEL PROBLEMA

¿Qué factores afectan los mecanismos de convocatoria de democracia semidirecta para la participación efectiva de la ciudadanía?

La pregunta se plantea por la falta de participación ciudadana a través del mecanismo de democracia semidirecta por iniciativa ciudadana del referéndum, como una alternativa a la participación ciudadana, tendiente a utilizarse con mayor frecuencia en países latinoamericanos y en países desarrollados; por lo anterior, llama la atención querer conocer qué factores afectan la efectividad de la figura jurídica prevista en nuestro ordenamiento jurídico.

1.3 OBJETIVOS DE LA INVESTIGACIÓN

1.3.1. Objetivo general

A manera de introducción, cabe destacar que para Eco (1998), el investigador debe tener presente lo siguiente en su investigación científica: “la investigación versa sobre un objeto reconocible y definido de tal modo que también sea reconocible por los demás (...); tiene que decir cosas que todavía no han sido dichas (...); y tiene que ser útil para los demás.” (pág. 48-50).

Como se colige de la cita, los objetivos del investigador deben siempre mantener el enfoque hacia un beneficio de la colectividad, sobre algún tema controversial susceptible de análisis, a fin de que sea de utilidad a los demás.

Es conocido en los medios escritos, televisión y radio, que en los últimos años los ciudadanos han sometido propuestas a procesos de convocatoria de democracia semidirecta, algunos sobre proyectos de ley, sin embargo, estos han sido rechazados por distintos factores, de ahí el objetivo general de esta investigación:

Establecer cuáles factores inciden en los mecanismos de democracia semidirecta en Costa Rica para una efectiva participación de la ciudadanía

En la legislación sobre el mecanismo de convocatoria por iniciativa ciudadana a referéndum, el artículo 11 ordena que “[...] Cuando se haya reunido satisfactoriamente un número de firmas equivalente al menos a un cinco por ciento (5%) de los ciudadanos inscritos en el padrón electoral, se tendrá por

convocado el referéndum. El TSE hará la convocatoria oficial del referéndum [...]”.

En ese sentido, a pesar de que la ley de regulación de referéndum establece tan claro el porcentaje requerido para validar la convocatoria por el mecanismo de referéndum a iniciativa ciudadana, aún existen aspectos medulares que mejorar, por cuanto en la práctica no se concreta la voluntad ciudadana, de manera que inciden otros factores no contemplados por el legislador cuando un ciudadano o grupo de ciudadanos someten un tema de interés nacional a la decisión de la mayoría, o -en palabras de la Asamblea Legislativa- “[...] la organización popular con base en intereses coincidentes, para favorecer por ahí la unidad nacional [...]”, como único condicionamiento previsto en la ley de referencia para tener por convocado el referéndum.

Considerando que en el siglo V a.C. en la antigua Atenas se desarrollaron los primeros institutos democráticos a raíz de la más dura e inevitable de las realidades humanas, separar a gobernantes y gobernados, y según Pacheco (2010) al decir que “[...] La democracia responde al problema de la titularidad del poder, diciendo que no debe mandar uno solo, ni unos pocos, sino un amplio número de personas: la mayoría [...]” (pág. 180), surge el problema de establecer mecanismos claros y efectivos de convocatoria para que se cumpla con el enunciado anterior, donde la mayoría decide en Consulta Popular sobre un tema de su interés que tal vez al legislador ni siquiera le interese, pero sí a poco más de ciento sesenta mil ciudadanos inscritos en el padrón electoral, quienes apoyan la convocatoria a referéndum.

Ratifica el problema Daniel Zovatto (2015), director regional para América Latina del Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral (en adelante IDEA Internacional), al referirse sobre los mecanismos de democracia semidirecta en los países de Latinoamérica, dictaminó:

[...] es importante definir un marco legal apropiado a fin de mejorar su funcionamiento, pues en algunos países aún existen vacíos significativos en la reglamentación de estos institutos para su aplicación en la práctica. Resulta además fundamental que la normativa especifique claramente los temas que se pueden abordar mediante los distintos mecanismos de democracia directa [...] (pág. 65).

Los más reconocidos autores internacionales y nacionales en materia electoral, coinciden en que la figura jurídica del referéndum no debe ser utilizada de manera demagógica o percibida como una herramienta que sustituya la función legislativa ordinaria del Estado costarricense, sino como un mecanismo complementario y efectivo para el fortalecimiento del sistema democrático mediante participación ciudadana.

Por su parte Juan Rial, citado por Esquivel (2008), opina sobre los mecanismos de democracia semidirecta que:

[...] es importante, en un contexto económico, social y político como el latinoamericano, evitar el peligro de una posible manipulación demagógica de estos mecanismos. De ahí la importancia de establecer límites claros a los temas que pueden ser sometidos a referéndum. En efecto, la experiencia de estas dos décadas en el uso de los mecanismos de democracia directa aconseja una utilización prudente de los mismos. En los casos de las consultas obligatorias en materia constitucional, su valor como hemos visto es ritualista y legitimador. En el ámbito legislativo pareciera conveniente someter a consulta popular únicamente aquellos temas claramente debatidos y expresados que requieren una fuerte legitimidad para su resolución, o que suponen dos posiciones muy tajantes que también es conveniente zanjar con una consulta a la ciudadanía [...] (pág. 145).

El *animus* de los miembros de la Comisión nombrada por la Asamblea Legislativa para informar acerca de la reforma parcial a la Constitución Política, lo menciona Sobrado (2007) al comentar:

[...] En efecto, el referéndum presentó, en el *animus* de los legisladores, un instrumento amplio de participación popular, en aras de dar paso a una democracia más madura y de hacer decaer el carácter casi monopolístico de la intervención gubernamental en todas las decisiones de la sociedad [...].

Así las cosas, considerando la lista taxativa de materias no sujetas a referéndum, ¿debe la ley establecer los límites de temas viables a convocar a consulta popular por iniciativa ciudadana amparado en el principio democrático *pro participacione* para una efectiva participación ciudadana?, ¿al autorizarse la recolección de firmas en los mecanismos de convocatoria, la viabilidad debería establecerse como examen previo a la recolección de firmas?, en ese sentido y a quince años de su integración a la Carta Fundamental como un mecanismo donde en teoría y en esencia, el Pueblo por su propia iniciativa avoca excepcionalmente la facultad de legislar para someter a la mayoría a un tema de interés nacional, y considerando que a la fecha no ha sido convocado por dicho mecanismo de democracia semidirecta un Referéndum de orden nacional, ¿cómo percibe el instituto democrático al ciudadano costarricense?, como una alternativa viable de participación ciudadana a manera de complemento innovador que demuestra una democracia costarricense madura, o por el contrario, como un cometido de magnitudes colosales, casi imposible, siendo que no es sencillo el procedimiento de convocatoria y la labor de recolección de firmas.

1.3.2. Objetivos específicos

Según Sobrado (2007)

Esta reforma constitucional es, sin duda alguna, una de las más trascendentales que se ha producido desde la promulgación de la Carta Magna de 1949, no solo porque la actualiza con la introducción de un instituto usual en el constitucionalismo contemporáneo mundial, sino especialmente porque éste ofrece oportunidades extraordinarias de profundización democrática (pág. 4).

A partir de esta cita del Doctor Luis Antonio Sobrado González, Magistrado presidente del Tribunal Supremo de Elecciones y Director de la Revista de Derecho Electoral de este órgano supremo electoral, es que se hace necesario a nivel de antecedentes históricos entrar en contexto, lo siguiente:

- 1. Establecer los antecedentes históricos de los mecanismos de democracia semidirecta en Costa Rica.**
- 2. Determinar los porcentajes de participación ciudadana en Costa Rica en consultas populares, con especial referencia al Plebiscito Revocatorio de Mandato de Pérez Zeledón en el 2011 y al Referéndum celebrado en el 2007.**

Por su parte, Zovatto (2015) subraya que

[...] En tiempos como los actuales, en los que el poder legislativo y los partidos gozan de una confianza muy baja ante la opinión pública, los mecanismos de participación ciudadana son vistos por ciertos sectores como una opción válida para mejorar la representación, incrementar la participación y mantener la estabilidad de los sistemas políticos [...] (pág. 35).

De ahí que, con la necesidad de que en Costa Rica se vean los mecanismos de democracia semidirecta como una opción efectiva para la participación ciudadana, se desarrollarán los siguientes objetivos:

- 3. Conceptualizar la Democracia Directa y Participación Ciudadana.**
- 4. Análisis de los mecanismos de convocatoria de democracia semidirecta en Costa Rica, tanto para consultas nacionales como para municipales.**
- 5. Consultar en la jurisprudencia del Tribunal Supremo de Elecciones los motivos de rechazo de las consultas.**
- 6. Conclusiones**
- 7. Recomendaciones**

Finalmente, Lissidini, Welp y Zovatto (2008) afirman que

[...] los mecanismos de democracia directa se revelan como herramientas políticas que pueden promover tanto la participación y el involucramiento de los ciudadanos en la cosa pública, como la expansión de la influencia de los poderes ejecutivos, a costa de los instrumentos de representación (como los partidos políticos) y por lo tanto, fomentar la delegación. Los instrumentos, además, pueden ser proactivos o reactivos (es decir, pueden promover la aprobación de leyes o reformas constitucionales o derogar las existentes) [...] (pág. 46).

1.4 ALCANCES Y LIMITACIONES

1.4.1. Alcances

La presente investigación se concentrará en estudiar los mecanismos de democracia semidirecta con el propósito de dotar de mayor efectividad a la participación ciudadana, el estudio beneficiará a la población costarricense con capacidad de actuar.

1.4.2. Limitaciones

Una limitante son los artículos de revistas científicas internacionales que se encuentran escritos en lenguaje extranjero técnico-jurídico difícil de comprender.

No es posible desarrollar una medición de la percepción de la ciudadanía sobre la efectividad de los mecanismos de convocatoria de democracia semidirecta en Costa Rica, en virtud de que la medición sería mediante un instrumento propio de una investigación longitudinal, y la presente investigación es de carácter transversal correlacional-causal.

CAPÍTULO II
MARCO TEÓRICO

2.1 MARCO TEÓRICO-CONCEPTUAL

2.1.1 Acercamiento teórico-conceptual a los mecanismos de democracia semidirecta en Costa Rica

Como se indicó en el capítulo anterior, los mecanismos de democracia semidirecta en Costa Rica han sido adiciones normativas oportunas y significativas a la legislación, a efectos de mejorar la democracia participativa de los costarricenses. No obstante, la normativa ha venido a imponer mecanismos de convocatoria que en apariencia se encuentran regulados para un acceso sencillo hasta para el ciudadano más humilde, pero quien no conoce del tema puede adentrarse en un cometido difícil casi imposible, por cuanto el artículo 2 de la *Ley de Regulación de Referéndum* indica una lista taxativa de materias no susceptibles de abordarse en consulta popular nacional.

Así las cosas, la única alternativa restante para dirimir algún tema de interés es por la vía tradicional para el costarricense -por así decirlo- de ejercer la democracia representativa, como un régimen y forma de gobierno, es decir, elegir al gobernante propuesto por el partido político que mejor se ajuste a nuestra ideología política y que convenga más acertadamente en los temas de interés, para eventualmente ser electo mediante voto directo, secreto y universal en elección popular nacional o municipal, sea para satisfacer intereses colectivos nacionales, o bien, próximos a nuestros cantones. Lo anterior con la evidente condicionante de que las promesas proselitistas de los candidatos electos sean

cumplidas, y con particular expectativa en los aspectos que nos atañen directamente.

De acuerdo con Cerezo (2011), y en puno al tema de la representación: *[...] En las democracias representativas, los principales y fundamentales actores políticos son los partidos políticos, los cuales tradicionalmente han sido definidos como los intermediarios entre la sociedad y el Estado, y en el Ejercicio del Poder como aquellos quienes ejercen en nombre del pueblo la soberanía popular cuando este pueblo los elige como sus representantes [...]* (pág. 45).

En este orden de ideas, el esquema tradicional que ha imperado en Costa Rica durante su historia más reciente, ha sido la intermediación de la sociedad y el Estado mediante partidos políticos en el Ejercicio del Poder, esto ha venido siendo aceptado o dado por sentado por las masas de costarricenses quienes hasta hace poco manifestaban una conformidad bastante alta con la calidad de vida que ha ofrecido el Estado costarricense mediante sus gobernantes, quienes han realizado Administraciones bastante eficientes en la opinión de muchos, tanto así que es sabido que en algún momento se dijo que Costa Rica era “*el país más feliz del mundo*” o bien la “*Suiza Centroamericana*”, lo cual a la fecha es bastante cuestionable. No se mal interprete esto como una crítica destructiva a la clase política, sino constructiva, con el afán de generar reflexión en los ciudadanos y de esta manera cobrar conciencia de que, gracias al acceso a la educación y a la información a la que muchos disponen hoy, se puede ejercer un papel más activo como ciudadanos costarricenses con criterio político, que ante las luces de alerta que se encienden en los noticieros, diarios y medios online, toman acción para llevar a Cosa Rica hacia un futuro buen puerto, y no hacia una decadencia del sistema democrático donde interese poco participar,

considerando que casi el 50% (cincuenta por ciento) del Padrón Electoral está constituido por personas jóvenes y aunado al hecho de que se está en vísperas de que voten los primeros costarricenses nacidos en el siglo XXI.

Por lo tanto, el objetivo principal de esta investigación se centrará en analizar los mecanismos de democracia semidirecta, es decir, democracia participativa en consulta popular, para que cuando sea debidamente justificada, sin subestimar las propuestas que puedan tener los costarricenses, la solicitud de convocatoria a nivel nacional o municipal, sirva como un verdadero y efectivo instituto democrático que demuestre la madurez que se puede reflejar como un verdadero sistema democrático representativo y participativo, ajeno de intereses individuales y sesgos políticos.

Por otra parte, en punto a una precisión conceptual, en Costa Rica cuando se habla de democracia semidirecta, se refiere a la figura específica del referéndum, así lo ha venido estableciendo el Tribunal Supremo de Elecciones en sus documentos y jurisprudencia, de igual manera, que la democracia representativa se ejerce a través del referéndum nacional y en consultas populares cantonales o distritales (referéndum, plebiscito, cabildo). De lo anterior se hace latente la necesidad de definir un término común para referirnos a estos mecanismos, y para ello, se concuerda con el criterio que han utilizado Lissidini A., Welp Y. y Zovatto D. en su libro *“Democracia Directa en Latinoamérica”* (2008) al aclarar:

[...] Consulta popular, plebiscito o referendo son términos que se utilizan indistintamente en los diferentes países de América Latina para referirse al más común y utilizado de los mecanismos de democracia directa. Si bien algunos distinguen entre plebiscito (consulta directa al pueblo sobre materias políticas de gran importancia) y referendo (consulta popular que versa sobre la aprobación de textos legales o constitucionales), en este trabajo empleamos el término “consulta popular” para referirnos indistintamente a ellos [...]. (p. 256).

Como bien se extrae de lo anterior, la mayoría de países de Latinoamérica utilizan el término “*democracia directa*” y “*consulta popular*” para hacer referencia a los distintas figuras que tienen por objeto involucrar activamente a la ciudadanía en la toma de decisiones públicas, de ahí que en el presente trabajo el término *consulta popular* envolverá lo anterior.

En esta misma línea, se entiende que Consulta Popular es el ejercicio de la democracia desde su ámbito de apreciación participativo, y cuando se habla de democracia participativa se refiere a la influencia directa del Pueblo en la toma de decisiones que afectan el interés de la colectividad. La democracia ha sido concebida como una garantía que tenemos los costarricenses para la buena marcha del desarrollo como sociedad y realización como personas individuales, en donde en un ambiente de paz y tranquilidad relativa, siendo que no se tiene ejército, se puede confiar en el sistema político en el que nos regimos hasta cierto punto. Sobre el apoyo del costarricense en lo anterior, Sobrado (2014) en su análisis de las elecciones en general y la democracia, como sistema histórico de participación directa concluyó que “*[...] los costarricenses apoyan la democracia más que cualquier otro país de Latinoamérica a cualquier otra forma de gobierno [...]*”. (pág. 26).

Por las razones expuestas, los costarricenses perciben a la democracia como un sistema de participación ciudadana efectivo, en donde la mayoría delega en representantes electos mediante el ejercicio del sufragio, la Administración del país durante cuatro años a nivel nacional; o bien a nivel de gobierno local en comicios municipales. Pero además confían en los complementos que ofrece la legislación en el sistema clásico de división de poderes.

2.1.2. Marco teórico-conceptual

Los mecanismos de democracia semidirecta, que en adelante se denominarán democracia directa o consultas populares, se establecen en el artículo 105 de la Constitución Política, modificado mediante la *Ley N.º 8281* del 28 de mayo del 2002, publicada en *La Gaceta N.º 118* del 20 de junio del 2002, y su regulación en la *Ley de Regulación del Referéndum*, publicada en *La Gaceta N.º 67* del 4 de abril del 2006 en lo atinente a la consulta popular nacional mediante referéndum; y por otra parte, a nivel de gobierno local, el Código Municipal artículo 13 inciso k), en lo que compete a la facultad del Concejo Municipal de convocar a consultas populares, sea plebiscitos, referendos y cabildos. En el contexto de la presente investigación, conviene prestar particular atención al mecanismo de convocatoria a referéndum nacional por iniciativa ciudadana, o como indicaría Zovatto (2007) “desde abajo”.

2.1.3 El referéndum

Según lo define el artículo 105 de la Constitución Política, se entiende por referéndum la potestad que tiene el pueblo para aprobar o derogar leyes y reformas parciales a la Constitución, al referéndum para derogar leyes también se le conoce como abrogativo o sancionatorio, tanto los costarricenses que habitan en el territorio nacional como en el extranjero, pueden participar de esta consulta popular. La *Ley de Regulación del Referéndum* prevé tres modalidades de convocatoria a referéndum: **a.- Referéndum de iniciativa ciudadana**, cuando lo convoque un cinco por ciento (5%) de los ciudadanos inscritos en el Padrón Electoral; **b.- Referéndum Legislativo**, convocado por dos terceras partes del total de los miembros de la Asamblea Legislativa; **c.- Referéndum Ejecutivo**, convocado por el Poder Ejecutivo junto con la mayoría absoluta de la totalidad de los miembros de la Asamblea Legislativa.

2.1.4 El referéndum municipal

Según lo ha definido el Tribunal Supremo de Elecciones, el referendo municipal se refiere a la consulta popular que tiene como propósito la aprobación, modificación o derogación de algún reglamento o disposición municipal de carácter normativo, donde los ciudadanos del cantón deciden directamente sobre el tema. Las consultas populares a nivel de gobierno local solo pueden ser convocadas por el Concejo Municipal. Para el caso del referendo municipal, basta con un acuerdo que convoque a la consulta popular, la cual deberá cumplir con ciertos mínimos requisitos formales que más adelante se analizarán.

2.1.5 El plebiscito

El *“Manual para la realización de consultas populares a escala cantonal y distrital”* del Tribunal Supremo de Elecciones, define al plebiscito como la consulta popular mediante la cual los habitantes del cantón se pronuncian sobre un asunto de trascendencia regional, o se manifiestan sobre la revocatoria del mandato de un alcalde municipal. En Costa Rica el plebiscito ha sido la consulta popular que más se ha convocado, siendo que la consulta popular nacional solo ha sido convocada una vez.

2.1.6 El Cabildo

El Cabildo es una reunión que celebra el Concejo Municipal y los Concejos de Distrito, a dicha reunión son invitados todos los habitantes del cantón para discutir asuntos de interés comunal. Para su convocatoria solo se requiere que cumpla con el principio de publicidad en los habitantes del cantón.

2.1.7 Factores que inciden en los mecanismos de democracia directa o consultas populares para una efectiva participación ciudadana

En Costa Rica, debido a que la normativa que regula los mecanismos de democracia directa contienen vacíos importantes en cuanto a la convocatoria por iniciativa ciudadana a referéndum, desde su promulgación y hasta la fecha, no

se ha realizado ni una sola consulta popular que provenga de la voluntad de los ciudadanos. Si bien es cierto se entiende que existen otros factores que pueden incidir en las iniciativas propuestas, por ejemplo el control de constitucionalidad o los intereses de grupos de poder, la presente investigación se limitará a analizar la efectividad de las normas que regulan el procedimiento de convocatoria; así como las omisiones normativas que en punto a ello se suscitan y que impiden su efectividad, de otra manera la investigación resultaría sumamente extensa, siendo que hay mucho relacionado en punto a las consultas populares en una sociedad democrática.

La doctrina investigada relacionada estrechamente con los mecanismos de democracia directa, revela que las consultas populares y la democracia participativa en Costa Rica adoptada un tanto más tarde que en otros países latinoamericanos, han llegado para quedarse. No obstante, ante la poca celebración de consultas populares en este país, siendo que en un largo período de años solo se contabilizan unas pocas, la regulación que existe sobre el tema resulta un tanto incompleta y necesita revisión, habiendo terreno en el cual mejorar desde el punto de vista formal, para promover que los costarricenses se dispongan a participar más activamente en democracia. Sobre lo anterior se interpone la incertidumbre en los temas que, escapando a lo prohibido en el artículo 2 de la *Ley de Regulación del Referéndum*, podrían ser objeto de consulta popular, siendo que no existe claridad, y lo que se dice es que es una figura “*para grandes ocasiones*”, lo confuso es quién lo determina, si la propia

ley, o bien, la efectividad de la figura aparentemente queda supeditada a los órganos estatales que regulan el tema.

2.2 HIPÓTESIS

Sobre el tema cita González (2017) a Sampieri et al (2014) e indica que la hipótesis se define “[...] como proposiciones tentativas acerca de las posibles relaciones entre dos o más variables [...]” (pág. 107).

Por su lado, Álvarez R., Paredes L., y Arteaga J. (2015) afirman que no en toda investigación es necesaria la formulación de una hipótesis, pero

[...] para la obtención de un grado académico, el tipo de estudio, por su nivel, requiere formulación de hipótesis. La obtención del grado demuestra, no solo el conocimiento de un tema o área de conocimiento, sino que además garantiza que el investigador ha realizado, al menos, un trabajo de discernimiento y análisis o incluso, hasta de generación de nuevos conocimientos [...] (pág. 18).

Por el contrario, Sampieri et al (2014) sobre esa controversia, señalan

[...] El hecho de que formulemos o no hipótesis depende de un factor esencial: el alcance del estudio. Las investigaciones cuantitativas que formulan hipótesis son aquellas cuyo planteamiento define que su alcance será correlacional o explicativo, o las que tienen un alcance descriptivo, pero que intentan pronosticar una cifra o un hecho [...] (pág. 104).

Ahora bien, sobre la hipótesis continúa explicando González (2017) en su guía, la importancia de relacionar dos conceptos o variables en la afirmación de la hipótesis con relación al tema de investigación que será objeto de proceso investigativo en aras de comprobar si se verificó o no.

Para la presente investigación se utilizará la siguiente hipótesis:

A mejor regulación de mecanismos de convocatoria de democracia semidirecta, mejora la participación efectiva de la ciudadanía

2.2.1 Variable independiente: Mecanismos de convocatoria de democracia semidirecta

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 (García y González, 2007).

La democracia directa incluye las diversas modalidades de participación política en las que, a través del ejercicio del voto directo y universal —es decir, las consultas populares (en sus diversas formas jurídicas: plebiscito, referéndum y revocatoria de mandato), los ciudadanos votan a favor o en contra de una propuesta (Zovatto, 2015).

Un mecanismo de democracia directa solo podrá funcionar apropiadamente en la medida en que las instituciones representativas hayan alcanzado cierta madurez. En el mundo moderno, la democracia directa no sustituye al Parlamento, los partidos políticos ni a otros órganos representativos, sino que los complementa. En el mejor de los casos, el uso frecuente de la iniciativa ciudadana y la consulta popular hará que la democracia representativa sea verdaderamente representativa (Lissidini A., Welp Y. y Zovatto D., 2009).

Nota: En el presente anteproyecto de investigación, se utilizará el concepto que postulan Lissidini A., Welp Y. y Zovatto D., por cuanto su redacción se conceptualiza desde un enfoque más amplio, sobre los mecanismos de

democracia semidirecta a nivel latinoamericano, y no limita su aplicación para grandes ocasiones, sino que la establecen como una herramienta que, un Pueblo maduro democráticamente, podrá utilizar para una mayor participación efectiva.

2.2.2 Variable dependiente: Participación efectiva

Según la “Revista N.º 23 de Derecho Electoral” (2017) del Tribunal Supremo de Elecciones, sobre la participación ciudadana efectiva señala que

[...] en la filosofía democrática la participación de la ciudadanía es fundamental e insustituible: los individuos, en condición de igualdad, deben tener la posibilidad de elegir a sus representantes y de participar en la dirección de los asuntos públicos, según los mecanismos normativamente previstos para ello (artículo 23 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos), de modo que ninguna persona o grupo se arrogue para sí mismo el poder público [...]. (pág. 269).

Asimismo, Sobrado (2007) explica sobre la participación popular,

[...] entendida esta última, en términos generales, como aquella actividad ciudadana destinada a la designación de sus gobernantes, pero también como la posibilidad de contribuir y controlar la formación y ejecución de las políticas públicas o decisiones estatales de importancia, plasmadas en un cuerpo legal o en la propia Constitución [...]. (pág. 11).

A mayor sustento y muy claramente, Lissidini A., Welp Y. y Zovatto D., (2009), explican la difícil definición de participación ciudadana efectiva:

[...] La diversidad de términos acuñados expresa una dificultad importante, pues como observa Olvera para el caso mexicano, cierta rigidez en la concepción de la participación política ha significado que los investigadores desestimaran el estudio de numerosas experiencias desarrolladas en la década del noventa.

Por tanto, en nuestra perspectiva, identificamos cuatro cuerpos discursivos que intentan dimensionar, con ciertas restricciones, las

reelaboraciones del concepto de participación política operadas en las dos últimas décadas.

El primero, refiere a la participación política como el conjunto de actividades de los ciudadanos relacionadas con el derecho a decidir sobre el sistema de gobierno, elegir representantes políticos, ser elegidos y ejercer cargos de representación.

El segundo cuerpo de discursos, que goza en las últimas décadas de un amplio consenso en la literatura, destaca como propio de la participación política las actividades dirigidas a incidir en las políticas públicas y en las estructuras gubernamentales.

El tercero, desarrollado por un grupo relativamente pequeño de académicos, concibe la participación política en un sentido amplio, como: el proceso a través del cual distintos sujetos sociales y colectivos, en función de sus respectivos intereses y de la lectura que hacen de su entorno intervienen en la marcha de los asuntos colectivos con el fin de mantener, reformar o transformar el orden social y político.

El último refiere a una construcción más reciente que la anterior y, articula viejos y nuevos discursos en torno a lo que se denomina derecho a la participación:

Se trata de una serie de mecanismos que acrecientan las posibilidades de los miembros de una comunidad de incidir más directamente en el diseño y ejecución de políticas públicas, por vías distintas. Entre ellos se encuentran los mecanismos de participación semidirecta (iniciativa popular, etc.), [...] el derecho a ser consultado antes de la toma de decisiones [...], a participar en audiencias públicas [...], en la formulación del presupuesto [...] y, derecho al acceso a la información pública [...] (Pág. 41-42).

Nota: se utilizará la definición de Lissidini A., Welp Y. y Zovatto D., ya que estos autores conceptualizan la utilización de mecanismos de democracia semidirecta como una posibilidad real y efectiva para la participación de la ciudadanía.

2.3 OPERACIONALIZACIÓN DE HIPÓTESIS

Hipótesis	Conceptos	Variables	Indicadores
A mejor regulación de mecanismos de convocatoria de democracia semidirecta	Mecanismos de convocatoria de democracia semidirecta: Nivel de regulación de convocatoria.	Mecanismos de convocatoria de democracia semidirecta	-Convocatorias realizadas -Solicitudes de convocatoria -Regulación legal
Mejora la efectiva participación ciudadana	Efectiva participación: Utilización de los mecanismos por los ciudadanos.	Participación ciudadana	-propuestas de proyecto de ley -convocatoria de proyectos

CAPÍTULO III:
MARCO METODOLÓGICO

3.1 TIPO DE INVESTIGACIÓN

3.1.1 Finalidad

Según Sampieri et al (2014) la finalidad de la investigación

se centra en aportar información que guíe la toma de decisiones para proyectos, procesos y reformas estructurales. Sandí (2003) señala que la investigación-acción pretende, esencialmente, propiciar el cambio social, transformar la realidad (social, educativa, económica, administrativa, etc.) y que las personas tomen conciencia de su papel en ese proceso de transformación. (Pág. 496).

En punto a lo anterior, González (2017) indica que existen dos tipos de finalidad: La investigación teórica y la aplicada. Por lo anterior señala

La investigación teórica, dice Barrantes R. (2013) 'es aquella actividad orientada a la búsqueda de nuevos conocimientos y campos de investigación...para crear un cuerpo de conocimiento teórico en algún campo de la ciencia'. (p, 64). Es decir, es la investigación que parte de un conocimiento existente, pero considera que el mismo está incompleto, no está demostrado o tiene prejuicios (pág. 24-25).

Continúa González (2017) citando

En palabras de Barrantes R. (2013) 'la investigación aplicada tiene la finalidad de resolver problemas prácticos, para transformar las condiciones de un hecho que nos preocupa...' (p, 64) En decir (sic), con base en la información recabada, la investigación aplicada plantea y elabora recomendaciones, planes, lineamientos, manuales, entre otros, para resolver problemas concretos que ocurren en un determinado lugar. (pág. 25).

Con fundamento en los enunciados anteriores, a todas luces **la presente investigación tiene una finalidad teórica**, dado que en efecto existen diversos autores que han escrito sobre el tema a nivel internacional, sin embargo, a nivel nacional se le ha dado énfasis a la primera experiencia del Referéndum del año 2007, pero poco se ha discutido sobre los rechazos de iniciativas ciudadanas,

aunado a la dificultad que enfrentan los grupos gestores, incluso una vez autorizada la recolección de firmas. De ahí que según el enfoque de la presente investigación, esta vendría a sustentar un tema no abarcado o poco conocido.

3.1.2 Dimensión temporal

Sobre la dimensión temporal según González (2017) y Sampieri et al (2014), se puede clasificar la investigación según su delimitación espacial, de forma que tendrá un diseño transversal si el investigador desea en palabras de González (2017) “acortar” el tiempo, en sentido metafórico (pág. 25), a efectos de investigar un tema minuciosamente y en un momento cierto. Por el contrario, si con la investigación se pretende analizar un tema en distintos momentos o en períodos más prolongados, con el propósito de individualizar y cotejar comportamientos con el paso del tiempo, se estará frente a un diseño longitudinal.

Sobre el primer diseño indica Sampieri et al (2014)

En algunas ocasiones la investigación se centra en: **a)** Analizar cuál es el nivel o modalidad de una o diversas variables en un momento dado; **b)** Evaluar una situación, comunidad, evento, fenómeno o contexto en un punto del tiempo; **c)** Determinar o ubicar cuál es la relación entre un conjunto de variables en un momento. En estos casos el diseño apropiado (con un enfoque no experimental) es el transversal o transeccional.

En cuanto al diseño longitudinal, indica González (2017) que

en la investigación longitudinal el tiempo es la variable central; es la variable que explica, pues se asume la hipótesis de que los temas y hechos investigados se pueden explicar y entender mejor considerando la influencia que tiene sobre ello el tiempo, el cambio histórico.

Por lo anterior, es válido decir que **la presente investigación es transeccional correlacional-causal**, porque se concentrará más en la influencia del transcurso del tiempo sobre los mecanismos de convocatoria de democracia semidirecta, a efectos de mejorarla para la participación efectiva de la ciudadanía, en describir la relación entre la causa-efecto del problema.

3.1.3 Marco

El marco de la investigación como lo dice González (2017)

se refiere al tamaño o amplitud de la investigación; es decir, a la magnitud y extensión de la organización, las áreas, el lugar o la temática que se pretende investigar. Refiere, entonces, a que tanto abarca la investigación; lo cual depende, entre otras cosas, de la existencia o no de recursos económicos, de tiempo, de cantidad de investigadores y del grado de conocimiento de la temática.

Continúa González (2017) explicando sobre la clasificación de las investigaciones de conformidad con su magnitud, lográndose distinguir entre investigación mega, macro o micro, como a continuación se detallan:

1. Mega se utiliza cuando es una investigación de alcance nacional.
2. Es Macro en el momento en que el estudio realice una parte o fragmento de lo mega.
3. Se considera Micro si se refiere a un elemento en específico, subtema o micro-espacio.

Así las cosas, siendo que la investigación tiene como propósito realizar un estudio específico sobre los mecanismos de convocatoria de democracia

semidirecta a efectos de una mejor participación ciudadana y, teniendo en cuenta que en este caso lo Mega es la democracia, lo Macro sería la democracia semidirecta y, los mecanismos de convocatoria de democracia semidirecta un subtema en específico, resulta **una investigación Micro**.

3.1.4 Naturaleza

Las investigaciones también pueden clasificarse según su naturaleza, de ahí que el investigador deba determinar cuál se ajusta a su investigación más apropiadamente, en ese sentido González (2017) señala que existen tres tipos de clasificación de investigaciones por su naturaleza, que son: cuantitativa, cualitativa o mixta.

Para comprender en qué consiste cada una, se cita a González (2017) en su guía, quien sobre la cuantitativa asevera que en esta se “recaba, sobre todo, datos, cifras, cantidades, valores numéricos que respalden la prueba de hipótesis”. (pág. 27). Seguidamente, continúa explicando la investigación cualitativa, en donde “lo que se recaba y analiza son opiniones, conductas, puntos de vista, actitudes, valoraciones y juicio de valor, entre otras cuestiones, sobre el tema investigado” (pág. 28).

Aunado a lo anterior, con relación a la triangulación de enfoques, lo que persigue es utilizar ambos enfoques, cuantitativo y cualitativo para aportar una visión más integral de la investigación. También debe considerarse el dominio

de un enfoque, con el fin de que uno aporte al otro, según su predominio durante el desarrollo de la investigación.

Para la presente investigación se utilizará el modelo cualitativo, ya que según Sampieri et al (2014)

En la búsqueda cualitativa, en lugar de iniciar con una teoría particular y luego ‘voltar’ al mundo empírico para confirmar si la teoría es apoyada por los hechos, el investigador comienza examinando éstos y en el proceso desarrolla una teoría ‘congruente’ con lo que observa y registra.

Continúa

El proceso de indagación cualitativa es flexible y se mueve entre los eventos y su interpretación, entre las respuestas y el desarrollo de la teoría. Su propósito consiste en “reconstruir” la realidad tal como la observan los actores de un sistema social definido previamente. (pág. 19).

Lo anterior representa muy puntualmente el esquema que se desea seguir al desarrollar el presente anteproyecto de investigación. En efecto, para desarrollar el tema se recurrirá eventualmente a analizar los eventos documentados en torno a los mecanismos de convocatoria de democracia semidirecta, para posteriormente interpretar los datos recolectados y arribar a las conclusiones finales que permitan en palabras de Sampieri et al (2014), “reconstruir” la realidad costarricense sobre los mecanismos de convocatoria y su influencia sobre la participación efectiva de la ciudadanía, y de esta forma, verificar o no la hipótesis.

3.1.5 Carácter

Los métodos y diseños de investigación científica son tan amplios que también se clasifican por su carácter, a saber, investigación exploratoria, investigación descriptiva, investigación analítica-interpretativa, investigación causal, investigación retrospectiva o investigación prospectiva.

La primera de ellas según González (2017), se refiere a

La investigación exploratoria, como su nombre lo indica, es la investigación que se realiza para conocer sobre un tema poco investigado. En cuyo caso, su propósito central es aportar información nueva, sobre la cual otra investigación luego puede profundizar (pág. 31).

Como segunda forma de clasificación se tiene la investigación descriptiva que tiene como fin, según González (2017), “presentar detalladamente el fenómeno que está ocurriendo, es decir, describir el hecho lo más minuciosamente posible, con lujo de detalle, para que los lectores se formen una idea sobre lo que está ocurriendo” (pág. 31).

En tercer lugar, en la investigación analítica-interpretativa, lo que el investigador necesita es conocer las condiciones del problema para posteriormente realizar un ejercicio hermenéutico de interpretación, como por ejemplo estudios en el ámbito jurídico.

En cuarto lugar, se tiene la investigación causal, que como su nombre lo indica, trata de conocer la causa y efecto de un problema.

Por último, sobre la investigación retrospectiva y prospectiva, González (2017) explica que la primera tiene como objetivo principal analizar “un tema actual pero basándose sobre todo en fuentes secundaria ya existentes” y, con relación a la prospectiva

lo que busca es analizar un fenómeno de actualidad a fin de poder obtener información que permite, predecir, pronosticar y proyectar cual puede ser el comportamiento de dicho fenómeno en el mediano y largo plazo, si la organización no toma algunas decisiones (pág. 32).

En ese sentido, en punto al carácter, **la presente investigación, es analítica-interpretativa**. Lo anterior se justifica por cuanto se pretende como objetivo general de la investigación, conocer los factores que inciden en los mecanismos de democracia semidirecta para la participación efectiva de la ciudadanía, para que luego mediante un ejercicio de hermenéutica jurídica, se determinen las posibles razones, motivos o circunstancias que influyen en el problema.

3.2 SUJETOS Y FUENTES DE INVESTIGACIÓN

3.2.1 Primera mano

En este apartado se consideran todas aquellas fuentes que nos sirvan para la medición de variables o para enfatizar puntos de interés de la investigación científica, en estas según González (2017), se debe especificar “el margen de error, el nivel de confianza y el tamaño del universo” (Pág. 33).

Como fuentes primarias, señala González (2017) que son “Todos los documentos como tesis de las Universidades que se encuentran en línea y trabajos de investigación de Organizaciones reconocidas” (Pág. 35).

La presente investigación, de conformidad con lo exigido en el Seminario de Graduación del documento guía de González (2017), se sustenta en **a.-** tres tesis nacionales (Fonseca K., Prado N. y Rodríguez A.) y **b.-** dos tesis internacionales (Velásquez R. y González M.).

Además, se tienen como fuentes primarias los artículos científicos de organismos internacionales relativos al derecho electoral y a la promoción y capacitación en democracia:

- Centro de Asesoría y Promoción Electoral del Instituto Interamericano de Derechos Humanos (CAPEL/IIDH).
- Institute for Democracy and Electoral Assistance (IDEA).
- Instituto para la Formación y Estudios en Democracia del Tribunal Supremo de Elecciones (IFED).

Como complemento, se cuenta con entrevistas a las siguientes personas:

Vanessa Castro De Paul, profesora de la Universidad Hispanoamericana; para el momento en que se propuso la reforma constitucional formaba parte del grupo de diputados que impulsó el proyecto de ley con el fin de incorporar el mecanismo de democracia semidirecta, Abogada y Notaria.

Gerardo Abarca Guzmán, Secretario General del Registro Electoral y Financiamiento de Partidos Políticos del Tribunal Supremo de Elecciones; Abogado experto en derecho electoral.

Andrei Cambroner Torres, Magíster en Justicia Constitucional por la Universidad de Costa Rica o UCR. Licenciado en Derecho por la UCR y Bachiller en Ciencias Criminológicas por la Universidad Estatal a Distancia –UNED–. Diploma de Especialización en Justicia Constitucional y Tutela Jurisdiccional de los Derechos, Universidad de Pisa, Italia. Letrado del Tribunal Supremo de Elecciones. Profesor de grado y postgrado, Facultad de Derecho, UCR.

3.2.2 Segunda mano

Las fuentes de segunda mano corresponden a revistas científicas, elaboradas con observancia al método de investigación científica, por lo que son fuentes con contenido verídico y confiable. Su redacción recae en mano de

expertos en la materia, resultando en artículos puntuales y profesionales, razón que motiva su utilización para sustentar esta investigación.

Particularmente sobre el tema de la presente investigación, en este país la revista especializada en el ámbito del derecho electoral se encuentra bajo la dirección del Tribunal Supremo de Elecciones, esta contiene temas vanguardistas tanto de derecho electoral costarricense como internacional, ya que en bastantes de los números de la revista, por no decir en su totalidad, son invitados a redactar artículos científicos autores extranjeros de prestigio internacional, que dominan sobresalientemente dicha materia. Por lo anterior es una fuente importante para la presente investigación.

3.2.3 Tercera mano

Para conceptualizar a qué se refiere el método científico con fuentes de tercera mano, Azofeifa (2006) indica que corresponden a

- 1.- Libros de texto. Generalmente organizados sobre la base de fuentes de segunda mano. (Aunque se dan casos de textos organizados sobre fuentes de primera mano que son excelentes libros de referencia: 2.- Artículos o ensayos de divulgación sobre materiales de segunda mano (Pág. 24).

3.3 SELECCIÓN DEL MUESTREO

3.3.1 Probabilística

Sobre los tipos de muestra Sampieri et al (2014) establecen que se puede encasillar en dos: “las muestras no probabilísticas y las muestras probabilísticas” (pág. 175).

Con relación a la primera, González (2017) explica que se utiliza

cuando todos los sujetos que conforman el subgrupo tienen la misma posibilidad de ser escogidos por medio de una selección mecánica; este procedimiento es esencial en las investigaciones con enfoque cuantitativo, porque se suelen recoger los datos mediante encuestas y cuestionarios para luego analizarlos estadísticamente. Las unidades muestrales o elementos se eligen en forma aleatoria; es decir, al azar, de modo que exista la misma probabilidad de que cualquiera participe (pág. 36).

En ese mismo sentido, Sampieri et al (2014) afirman que

En las muestras probabilísticas, todos los elementos de la población tienen la misma posibilidad de ser escogidos para la muestra y se obtienen definiendo las características de la población y el tamaño de la muestra, y por medio de una selección aleatoria o mecánica de las unidades de muestreo/análisis.

Asimismo, González (2017) señala los métodos o técnicas de selección de individuos, según se detalla:

Tómbola: se numeran todas las unidades muestrales, se hacen fichas para cada una, se revuelven en una caja y los números seleccionados al azar conforman la muestra. Ejemplo: Se numeran los 750 funcionarios del Poder Judicial y se seleccionan de esa forma solo 50; b. Números random: se hace un cuadro de números que corresponde a la lista de posibles unidades muestrales, luego, se marca un sector de ese cuadro y se escogen y; c. los elementos correspondientes a ese segmento. El número de elementos de una muestra depende de cuánto se aproxima su distribución a la de la población. (pág. 37).

3.3.2 No Probabilística

Según Sampieri et al (2014)

Los tipos de muestras que suelen utilizarse en las investigaciones son las *no probabilísticas* o *dirigidas*, cuya finalidad no es la generalización en términos de probabilidad. También se les conoce como ‘guiadas por uno

o varios propósitos', pues la elección de los elementos depende de razones relacionadas con las características de la investigación (Ragin, 2013, Saumure y Given, 2008a y Palys, 2008) (pág. 386).

Ahora bien, sobre los tipos de muestra orientada a la investigación cualitativa, como es el caso, la investigación no probabilística ofrece de conformidad con Sampieri et al (2014: pág. 387-388) señala que existen al menos nueve tipos o clasificaciones:

1. **Muestras diversas o de máxima variación:** se utiliza para representar desde distintas aristas la dificultad del problema estudiado.
2. **Muestras homogéneas:** en este caso se analiza un solo perfil o característica de la variable, o rasgos que presenten similitudes.
3. **Muestras en cadena por redes “bola de nieve”:** esta muestra es estratégica, ya que se seleccionan personas que juegan un papel fundamental en la investigación que podrían proporcionar referencias que enriquecerán al investigador.
4. **Muestra de casos extremos:** estas muestras son útiles cuando nos interesa evaluar características, grupos o situaciones alejadas de la “normalidad”.
5. **Muestra por oportunidad:** en casos de que inesperadamente se presente la ocasión al investigador en el momento oportuno.
6. **Muestras teóricas o conceptuales:** se utilizan a efectos de entender una teoría o concepto, en ese sentido los casos anteriores servirán de muestreo.

7. **Muestras confirmativas:** su finalidad es precisamente confirmar casos ya analizados.
8. **Muestras de casos sumamente importantes o críticos para el problema analizado:** se torna indispensable cuando el estudio requiere muestras exclusivas de casos relevantes.
9. **Muestras por conveniencia:** es la muestra a la cual tenemos acceso irrestricto.

Nota: en el caso del presente ante proyecto, solo se determina a tres personas expertas en la materia del tema, quienes servirán de muestra para la determinación de las variables: dependiente e independiente.

3.4 TÉCNICAS E INSTRUMENTOS PARA RECOLECTAR LA INFORMACIÓN

La importancia de la selección de técnicas e instrumentos la indica González (2014)

se especifican las reglas y procedimientos que permiten establecer la relación con el objeto o sujeto de investigación, para evidenciar las técnicas. Además, se especifican los criterios que se usan para la selección de los instrumentos y se evidencia que son coherentes con el tipo de investigación, según enfoque y profundidad. Tales como: guías, formularios, lista de cotejo y otros que se usen para el registro de la información (pág. 41).

La recolección de datos resulta fundamental tanto en la investigación desde un enfoque cualitativo como la que se hace desde el enfoque cuantitativo, solamente que, en la recolección de datos cualitativa, en palabras de Sampieri et al (2014):

su propósito no es medir variables para llevar a cabo inferencias y análisis estadístico. Lo que se busca en un estudio cualitativo es obtener datos (que se convertirán en información) de personas, seres vivos, comunidades, situaciones o procesos en profundidad; en las propias "formas de expresión" de cada uno. Al tratarse de seres humanos, los datos que interesan son conceptos, percepciones, imágenes mentales, creencias, emociones, interacciones, pensamientos, experiencias y vivencias manifestadas en el lenguaje de los participantes, ya sea de manera individual, grupal o colectiva. Se recolectan con la finalidad de analizarlos y comprenderlos, y así responder a las preguntas de investigación y generar conocimiento (pág. 396-397).

Ahora bien, sobre la recolección de datos desde el enfoque cuantitativo Sampieri et al (2014) explican que consiste en una medición de variables mediante diversas técnicas de medición, son instrumentos de medición que deben contar con tres supuestos esenciales: confiabilidad, validez y objetividad.

Por confiabilidad Sampieri et al (2014) señalan que “se refiere al grado en que su aplicación repetida al mismo individuo u objeto produce resultados iguales” (pág. 200). En igual sentido, sobre la validez indican que “se refiere al grado en que un instrumento mide realmente la variable que pretende medir” (pág. 200) y finalmente, sobre la objetividad se refiere al “grado en que el instrumento es o no permeable a la influencia de sesgos y tendencias de los investigadores que lo administran, califican e interpretan” (pág. 206).

Los instrumentos de medición son distintas técnicas que el investigador utiliza para medir variables, primeramente se citan los cuestionarios, que según Sampieri et al (2014) son “un conjunto de preguntas respecto de una o más variables a medir (Chasteauneuf, 2009). Debe ser congruente con el planteamiento del problema e hipótesis (Brace, 2013)”.

Para la formulación de las preguntas del cuestionario, también resulta que pueden ser cerradas y abiertas. Respecto a las primeras contienen clasificaciones de preguntas que han sido delimitadas, o en otras palabras, el investigador intencionalmente obliga a los participantes a que su respuesta sea positiva o negativa, sin dar lugar a opiniones o comentarios más allá de los datos que necesita recolectar, un ejemplo sería: ¿Está casado en la actualidad? Sí () No () (Sampieri et al, 2014). Con relación a las preguntas abiertas no existe un control en las respuestas, por lo que consecuentemente las categorías de respuestas serán muy elevadas, es casi infinito y variará de población a población (Sampieri et al, Pág. 220).

Según González (2017) “las técnicas utilizadas son la observación y la entrevista” (pág. 38).

En torno a la observación, Sampieri et al (2014) indican que “La observación es formativa y constituye el único medio que se utiliza siempre en todo estudio cualitativo. Podemos decidir hacer entrevistas o sesiones de enfoque, pero no podemos prescindir de la observación” (pág. 403).

Sobre la entrevista Sampieri et al (2014) apuntan:

Las entrevistas, como herramientas para recolectar datos cualitativos, se emplean cuando el problema de estudio no se puede observar o es muy difícil hacerlo por ética o complejidad (por ejemplo, la investigación de formas de depresión o violencia en el hogar) (pág. 403).

Las características de la entrevista son según Sampieri et al (2014, pág. 403-404):

1. El principio y el final de la entrevista no se predeterminan ni se definen con claridad, incluso las entrevistas pueden efectuarse en varias etapas. Es flexible.
2. Las preguntas y el orden en que se hacen adecuan a los participantes.
3. La entrevista cualitativa es en buena medida anecdótica y tiene carácter más amistoso.
4. El entrevistador comparte con el entrevistado el ritmo y la dirección de la entrevista.
5. El contexto social es considerado y resulta fundamental para la interpretación de significados.

6. El entrevistador ajusta su comunicación a las normas y lenguaje del entrevistado.
7. Las preguntas son abiertas y neutrales, ya que pretenden obtener perspectivas, experiencias y opiniones detalladas de los participantes en su propio lenguaje.

Con respecto a las clases de preguntas, Sampieri et al (2014: pág. 404) las clasifican según se muestra a continuación:

Clase de pregunta	Características	Ejemplos
Generales:	Parten de planteamientos globales para dirigirse al tema que interesa. Propias de entrevistas abiertas	¿Qué opina de la violencia familiar?, ¿Cuáles son sus metas en la vida?
Para ejemplificar:	Sirven como disparadores para exploraciones más profundas. Se le solicita al entrevistado que proporcione un ejemplo de evento suceso o categoría.	Usted ha comentado que la atención médica es pésima en este hospital ¿podría proporcionarme un ejemplo?
De estructura:	El entrevistador solicita al entrevistado una lista de	¿Qué tipos de drogas se venden más en este barrio?

conceptos a manera de conjunto
de categorías.

De contraste: Al entrevistado se le cuestiona ¿Cómo es el trato que recibe de sobre similitudes y diferencias las enfermeras del turno matutino, respecto a ciertos temas y se le en comparación con el trato de las pide que clasifique símbolos en enfermeras del turno nocturno? categorías.

NOTA: Para la presente investigación se ha seleccionado el instrumento de medición de entrevista cualitativa, ya que facilita al investigador interpretar ampliamente los conocimientos teóricos y concepciones mediante preguntas basadas en los indicadores extraídos.

3.5 DEFINICIÓN CONCEPTUAL, OPERATIVA E INSTRUMENTAL DE LAS VARIABLES

Según González (2017)

la variable de un nivel abstracto a un plano de concreción. A esto se le denomina 'operacionalización', para precisar al máximo el significado que

se le otorga a la variable en ese estudio. Se elaboran conceptos, definiciones e indicadores para explicar la manera como se van a contrastar las variables (pág. 39).

Asimismo amplía González (2017):

Definición conceptual, se refiere a lo claro que está la variable, se fundamenta en el marco teórico; Dimensión refiere a las categorías de análisis de las variables de interés también se les conoce como variables más específicas susceptibles de medición, éstas se extraen de los objetivos específicos, definición conceptual de la dimensión claridad teórica de la dimensión se extrae del marco teórico de forma resumida; Definición operacional refiere a traducir en indicadores, que permitan la observación directa de la variable; es decir, la observación empírica donde la medición se realiza en aspectos concretos. Se indica con una escala gráfica; Definición Instrumental se especifican las técnicas e instrumentos por utilizar para la recolección de la información, según las variables abordadas y los resultados esperados, se indican las preguntas que miden los indicadores de las variables (pág. 39).

CAPÍTULO IV

MECANISMOS DE DEMOCRACIA SEMIDIRECTA

4.1 ANTECEDENTES HISTÓRICOS DE LOS MECANISMOS DE DEMOCRACIA SEMIDIRECTA EN COSTA RICA

4.1.1 Introducción

Para empezar a desarrollar la presente investigación, se hace necesario contextualizar a nivel de antecedentes históricos los mecanismos de democracia semidirecta en Costa Rica, tanto en su ámbito normativo como en las experiencias ya afrontadas por algunas municipalidades del país, además, actualizar a la fecha de la presente investigación, las consultas populares que han tenido lugar tanto en el plano nacional como local.

La primera data que registra la historia costarricense en cuanto a consultas populares se refiere, remite al plebiscito celebrado con ocasión de la anexión del partido de Nicoya en el año 1824, evento histórico en Costa Rica que conmemoran los costarricenses cada 25 de julio, asimismo, el plebiscito de La Tigra celebrado en el año 1949, donde por primera ocasión en el país bajo la minuciosa lupa fiscalizadora del Tribunal Supremo de Elecciones, la mujer costarricense ejercería su derecho humano al sufragio para decidir sobre un asunto de interés regional, en igualdad de condiciones con los hombres costarricenses. Y en cuanto a las consultas populares con más años de historia, resta por añadir la consulta realizada a la ciudadanía en el año 1953, donde según refieren García y González (2008):

[...] Otilio Ulate Blanco, presentó un proyecto de ley para presentar 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 ex presidentes para volver a aspirar a la Presidencia de la República de ocho a cuatro años [...] (p 5).

Ahora bien, en la historia costarricense más reciente, a finales del siglo anterior y principios del presente, se reporta estadísticamente un mayor uso de los mecanismos de democracia semidirecta en Costa Rica, para abarcar todas las consultas populares se citarán por su orden cronológico, para acto seguido ampliar sobre la participación, consulta a realizar y resultados de la consulta popular:

- 1.- plebiscito en Cóbano, Lepanto y Paquera en el año 1999.
- 2.- plebiscito en Sarapiquí en el año 2000.
- 3.- plebiscito en Guácimo en el año 2001.
- 4.- plebiscito en San Ramón en el año 2002.
- 5.- plebiscito en San Ramón en el año 2003.
- 6.- plebiscito en Turrialba en el año 2005.
- 7.- plebiscito en Jiménez en el año 2008.
- 8.- referéndum en el año 2007.
- 9.- plebiscito revocatorio de mandato en Pérez Zeledón en el año 2011.

En este orden de ideas, en cuanto a la normativa que regula la materia de mecanismos de democracia semidirecta, desde la Constitución Política del año 1949, el legislador previó un plebiscito en el artículo 168 Constitucional:

[...] 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 [...].

Como se colige del extracto anterior, el Poder Legislativo podrá convocar a un plebiscito para que la ciudadanía se pronuncie, según lo denominan González y García (2008) acerca de: “[...] un proyecto de ley determinado que tiene por objeto la división territorial de la República [...]” (p. 4). Si bien esta consulta popular no deviene de la iniciativa y voluntad ciudadana, el ejercicio del poder soberano que reside en el pueblo se ve plasmado en la consecuente ratificación del texto normativo en las urnas.

Por su parte, la normativa a nivel de gobierno local regulada en el Código Municipal de 1970, contemplaba dentro de sus márgenes de competencia territorial la celebración de consultas populares, pero los numerales omitían mencionar los tipos de consulta popular o el mecanismo para llevar la consulta a la práctica, por lo que no se registran celebraciones de consultas populares municipales hasta la promulgación del Código Municipal de 1998, es decir, transcurrieron veintiocho años y no se realizó consulta alguna. Probablemente para los ciudadanos costarricenses de los primeros años de la *Segunda República*, no encontraban motivos que les hicieran pensar en los usos de estos

mecanismos, conformándose con solo la participación en las elecciones nacionales, tanto para elegir presidente y vicepresidentes como diputados a la Asamblea Legislativa o bien para cargos municipales.

Sobre el Código Electoral vigente, es oportuno traer a colación el artículo 13, inciso k) que para lo de interés señala:

[...] Artículo 13.-

Son atribuciones del Concejo:

k) *Acordar la celebración de plebiscitos, referendos y cabildos de conformidad con el reglamento que se elaborará con el asesoramiento del Tribunal Supremo de Elecciones, observando, en cuanto a la forma e implementación de estas consultas populares, lo preceptuado por la legislación electoral vigente.*

En la celebración de los plebiscitos, referendos y cabildos que realicen las municipalidades, deberán estar presentes los delegados que designe el Tribunal Supremo de Elecciones, quienes darán fe de que se cumplieron los requisitos formales exigidos en el código y el reglamento supraindicado. Los delegados del Tribunal supervisarán el desarrollo correcto de los procesos citados [...].

Como se aprecia, la normativa vigente superó lagunas u omisiones normativas anteriores, entre otras:

a.- La convocatoria ya no es competencia exclusiva del Concejo Municipal.

b.- Se distingue por tipo de consulta popular a realizar, sea plebiscito, cabildo o referéndum municipal.

c.- Interviene el Tribunal Supremo de Elecciones como asesor competente en la materia y supervisor de la correcta celebración de los comicios del gobierno local.

Cabe mencionar, que para esto último existe un “*Manual para la realización de consultas populares a nivel cantonal y distrital*” (Publicado en La Gaceta N.º 204 del 21 de octubre de 1998), mediante el cual personeros del Tribunal Supremo de Elecciones asesoran directamente a los gobiernos locales, y en el que se centrará la atención más tarde, en particular sobre los mecanismos de convocatoria que es el tema central de esta investigación.

Para concluir y dejar de citar la normativa incorporada al ordenamiento jurídico con relación a los mecanismos de democracia semidirecta, la reforma constitucional 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, incorporó el mecanismo de consulta popular mediante referéndum, en términos de Sobrado (2007), “[...] *al servicio de la filosofía de potenciar la participación ciudadana directa en la dirección de los asuntos políticos, en una perspectiva de profundización democrática [...]*” (p.2).

Como concepción clásica de la división de los poderes del Estado, el Poder Legislativo es el órgano estatal competente para la promulgación de leyes, pues así funciona nuestro sistema de gobierno, la Soberanía reside en el Pueblo,

según el artículo 2 de la Constitución Política, no obstante se delega mediante las elecciones nacionales en las señoras y señores diputados a la Asamblea Legislativa, para que sean ellos quienes legislen en nuestra representación, a esto se le conoce como democracia representativa.

Para Cerezo (2011)

[...] En las democracias representativas, los principales y fundamentales actores políticos son los partidos políticos, los cuales tradicionalmente han sido definidos como los intermediarios entre la sociedad y el Estado, y en el Ejercicio del Poder como aquellos quienes ejercen en nombre del pueblo la soberanía popular cuando este pueblo los elige como sus representantes [...] (p. 45).

No obstante lo anterior, con la reforma constitucional referida, según explica Sobrado (2007): *“[...] se pasó a entender que el Gobierno de la República, además de ‘representativo’, es ‘participativo’ porque lo ejercen ‘el pueblo y tres Poderes distintos e independientes entre sí’ [...]*” (p. 3).

De lo anterior, se colige que los ciudadanos costarricenses, con la incorporación del referéndum a la Constitución Política, a través del procedimiento de convocatoria de iniciativa ciudadana definido en el artículo 3 en la *“Ley de Regulación del Referéndum”* (Publicado en La Gaceta N.º 67 del 4 de abril de 2006), mismo que subyace regulado en el capítulo II como *“Referéndum Ciudadano”*, se tiene la posibilidad de arrogarse extraordinariamente la facultad de legislar mediante un proyecto de ley sometido a consulta popular, potestad que nos pertenece, pero como se mencionó e insistimos, se delega en cargos de elección popular.

En este orden de ideas, la concepción general encontrada en la doctrina latinoamericana en cuanto a los mecanismos de democracia semidirecta, representa un avance en las instituciones democráticas de los países de la región y también para el caso costarricense, no obstante, según han advertido distintos autores, como Sobrado González o Zovatto Garetto debe de tenerse cautela con la aplicación de la figura para no caer en su uso demagógico, pese a ello, conviene enfatizar la opinión de Zovatto (2015) quien subraya positivamente que

[...] En tiempos como los actuales, en los que el poder legislativo y los partidos gozan de una confianza muy baja ante la opinión pública, los mecanismos de participación ciudadana son vistos por ciertos sectores como una opción válida para mejorar la representación, incrementar la participación y mantener la estabilidad de los sistemas políticos [...] (p. 35).

De manera que el referéndum por iniciativa ciudadana es visto como una alternativa viable a la mejora de la participación ciudadana, que resulta indispensable hacia una democracia cada vez más madura y sólida en Costa Rica. Además, en los últimos años, el ciudadano confía cada vez menos en las opciones de candidatos que proponen los partidos políticos en las contiendas electorales, el costarricense se siente atraído a otras alternativas de participación para la satisfacción de sus intereses, siendo que difícilmente un representante llene las expectativas de todos en las diversas posibilidades de materias que así exijan o requieran.

La consulta popular dota de estabilidad al sistema democrático, pero no debe sustituir la figura del Poder Legislativo representativo del Pueblo. Particularmente en punto a esto último, Marenghi y Alcántara (2007) dictaminan:

[...] La aparición de estas nuevas formas de democracia participativa, (...) son, en parte, consecuencia de las numerosas críticas a las que ha estado sometido el modelo de gobierno representativo al que se culpa de la creciente desafección política que sufren los ciudadanos, del distanciamiento entre los representantes y los representados, y de restringir la participación ciudadana únicamente al voto; mecanismo a todas luces insuficiente para una mayor y mejor implicación de los ciudadanos en los asuntos de la política [...] (p. 7).

Llama la atención las últimas líneas de la cita anterior, por cuanto se apega a la realidad de muchos ciudadanos costarricenses, que si bien participan directamente mediante el ejercicio del sufragio en comicios nacionales, y a su vez, tienen la opción de participar mediante los “vehículos de participación política” que son los partidos políticos o, en su caso, como agentes electorales neutrales del Tribunal Supremo de Elecciones (delegados *ad honorem*, auxiliares electorales, guías electorales, etc.); a muchos otros les resulta insuficiente la emisión del voto directo y universal y por esta razón las consultas populares son una oportunidad válida y diferente para la participación política, de ahí el incremento de los interesados en los mecanismos de democracia semidirecta.

Lo anterior lo ratifica el Tribunal Supremo de Elecciones, quien confirma que cada vez son más los ciudadanos que acuden al órgano supremo electoral para obtener información con relación al proceso de iniciativa ciudadana para

convocar a un referéndum nacional. En ese sentido, se confeccionó una guía práctica que indica paso a paso cómo convocar un referéndum por iniciativa ciudadana, el cual está elaborado con estricta armonía a lo indicado en la “*Ley de Regulación del Referéndum*”.

Para concluir con esta breve introducción, se debe señalar que, considerando que la ciudadanía ha solicitado con mayor frecuencia el uso de los mecanismos de consulta popular y existe normativa que regula la materia para convocarlos, lo cierto es que en la práctica, se tiene la sensación de que ofrecen una alternativa que en realidad es poco alcanzable para un costarricense promedio, aún faltan garantías a favor del ciudadano para que, cuando un proyecto de ley carezca de vicios de inconstitucionalidad o ilegalidad, y este no tenga los denominados fines “demagógicos” según lo catalogan algunos doctrinarios expertos en el tema, no sea desestimado por otros interventores que pongan fin a la voluntad ciudadana.

Seguidamente, con fundamento en una tabla histórica de consultas populares consultable en el sitio web oficial del Tribunal Supremo de Elecciones, se determinarán las consultas populares realizadas en los últimos años, que evidencian la latencia de ocasiones con que los costarricenses están haciendo uso de estos institutos de participación política.

4.1.2.- Plebiscito La Tigra en 1950

Para traer a colación una consulta popular histórica que registra su evento hace más de sesenta años, específicamente celebrado el 30 de julio de 1950, el plebiscito de La Fortuna y La Tigra para decidir si seguían perteneciendo a San Ramón Norte o a San Carlos. Como se mencionó anteriormente, esta consulta popular guarda especial particularidad con todas las demás, considerando que fue en este suceso donde por primera vez la mujer costarricense ejercería el voto directo, universal y secreto en las urnas electorales en igualdad de condición con los hombres. El resultado favoreció al cantón de San Carlos.

4.1.3.- Plebiscito en Cóbano, Lepanto y Paquera en 1999

Después de 28 años de existencia del Código Municipal de 1970, con la promulgación del Código Municipal de 1998, un año después tendría lugar el primer plebiscito de trascendencia regional en Puntarenas, en específico el 7 de noviembre de 1999, donde se distribuyeron dos papeletas por dos consultas en un mismo evento comicial, la primera de ellas era:

1.- “¿Desean convertirse los distritos de Lepanto, Cóbano y Paquera en cantón?”, y por otra parte;

2.- “¿Desean los distritos de Lepanto, Cóbano y Paquera seguir perteneciendo a Puntarenas?”.

Para la ocasión se habilitaron 60 (sesenta) juntas electorales, donde 9.688 (nueve mil seiscientos ochenta y ocho) electores decidirían sobre los anteriores asuntos, para la primera de las cuestiones 3.266 (tres mil doscientos sesenta y seis) se manifestaron a favor del Sí, y para la segunda 3.031 (tres mil treinta y uno) votaron a favor del Sí, para ambos casos la tendencia del Sí salió victoriosa.

4.1.4.- Plebiscito en Sarapiquí en el año 2000

En el plebiscito que se hizo en Heredia empezando el nuevo siglo, los 17.425 (diecisiete mil cuatrocientos veinticinco) electores inscritos se pronunciarían acerca de la siguiente pregunta:

“¿Está de acuerdo en conservar el Río Sarapiquí solicitando la declaración de su cuenca como Monumento Histórico Nacional?”.

El abstencionismo de los electores fue bastante elevado, siendo que solo 2.254 (dos doscientos cincuenta y cuatro) electores participaron de la consulta, de la cual salió victorioso el Sí con 2.036 (dos mil treinta y seis) votos.

4.1.5.- Plebiscito en Guácimo en el 2001

Esta consulta se realizó a fin de discutir un asunto de trascendencia regional en donde los ciudadanos del cantón decidirían sobre la siguiente pregunta:

¿Está usted de acuerdo en que la corporación municipal autorice o permita la ejecución de actividades humanas o económicas como: construcción de viviendas, proyectos de producción de energía eléctrica bajo cualquier modalidad, explotación de minas, ríos, tajos, canteras, quebradores u otras actividades lucrativas dentro de la Zona Protectora de los Acuíferos de Guácimo, según el área, límites y coordenadas contenidos bajo el inciso a), del Artículo 1., definidas por el Decreto Número 17390 MAG-S, del 21 de enero de 1987. Quedando exceptuadas de esta limitación la industrialización y comercialización de agua en esta zona, para consumo humano únicamente en manos del instituto de Acueductos y Alcantarillados, la Municipalidad de Guácimo, organizaciones comunales sin fines de lucro o cualquier forma de cogestión o empresa mixta entre estas?.

Para estos comicios, la cantidad de electores inscritos en el padrón electoral era de 17.288 (diecisiete mil doscientos ochenta y ocho), de los cuales participaron solamente 4.644 (cuatro mil seiscientos cuarenta y cuatro), ganando el NO a la consulta realizada y preservando así la voluntad de la mayoría. Para este evento se dispusieron 32 (treinta y dos) juntas receptoras de votos.

4.1.6.- Plebiscito en San Ramón en el 2002, La Angostura

En esta oportunidad, el tema a consultar versaba sobre la creación de un concejo municipal de distrito, los electores inscritos eran pocos, 144 personas con capacidad de ejercer su derecho al voto secreto, directo y universal. Participaron 121 de la totalidad de electores, ganando por mayoría la tendencia del Sí, siendo que solo se recibió un voto negativo.

A los electores se les planteó la siguiente pregunta:

¿Está usted de acuerdo en que el Consejo Municipal de San Ramón, gestione ante la Asamblea Legislativa, la modificación de los límites provinciales propuesta en sesión n° 273 del 07 de setiembre de 2001 para que se legalicen los límites entre los cantones de Esparza y San Ramón provincia de Puntarenas?.

4.1.7.- Plebiscito en San Ramón en el 2003, Piedades Sur

El segundo plebiscito que se hizo en San Ramón, tuvo lugar el 16 de febrero de 2003, para lo cual se habilitaron 10 juntas receptoras de votos, a efecto de que 2.222 (dos mil doscientos veintidós) personas se pronunciaran si estaban a favor o en contra de la siguiente consulta:

“¿Está de acuerdo en que se suspenda el otorgamiento de permisos para la instalación de Granjas Avícolas y Porcinas, Plantas Procesadoras, hasta que entre en vigencia el Plan Regulador para el cantón de San Ramón?”.

Para la consulta 915 personas participaron activamente en este proceso, pronunciándose 876 personas a favor y 32 en contra.

4.1.8.- Plebiscito en Turrialba en el año 2005

En esta oportunidad los habitantes del cantón cartaginés decidirían sobre la creación de una represa hidroeléctrica en la cuenca del Río Pacuare, el acuerdo

del Concejo Municipal para celebrar el evento consultivo se definió para el 28 de agosto de 2005. Los electores debidamente inscritos ante el Departamento Electoral del Registro Civil para esa fecha ascendían a 46.806, distribuidos en 111 juntas receptoras de votos que llevarían las papeletas a cada uno de los electores. La participación de la ciudadanía para esa consulta popular fue de 8.522, y de estos últimos, 224 votaron a favor del Sí y 8.159 para en apoyo del No, siendo que la consulta se realizó para el siguiente fin:

“Construcción de Represa hidroeléctrica en la cuenca del río Pacuare”.

4.1.9. Plebiscito en Jiménez en el 2008

La consulta popular celebrada el 29 de junio de 2008 tenía el objetivo de decidir sobre la creación de un concejo municipal de distrito en Pejibaye, se habilitaron 11 (once) juntas receptoras de votos para una totalidad de 9.989 (nueve mil novecientos ochenta y nueve) electores inscritos en el cantón. La mayoría se pronunció a favor del no. De 3.522 (tres mil quinientos veintidós) electores que acudieron a las urnas, 1.842 (mil ochocientos cuarenta y dos) rechazaron la propuesta y 1.653 (mil seiscientos cincuenta y tres) apoyaban la creación del distrito municipal.

4.1.10 Plebiscito revocatorio de mandato de Alcalde en Pérez Zeledón en el 2011

En Costa Rica la única consulta popular que tiene por objeto destituir de su cargo a una persona electa por elección popular, es el plebiscito revocatorio de mandato de alcalde. Esta consulta se celebró el 18 de diciembre de 2011. El padrón registro del cantón reportó 99.987 (noventa y nueve mil novecientos ochenta y siete) electores habilitados para concurrir a tan importante decisión. Participaron en 156 (ciento cincuenta y seis) juntas receptoras de votos mediante el ejercicio del voto secreto, directo y universal 26.699 (veintiséis mil seiscientos noventa y nueve) electores.

La consulta puntualmente se planteó de la siguiente manera:

¿Debe de destituirse de su cargo como Alcalde de Pérez

Zeledón el señor Luis Mendieta Escudero?

Llama la atención cómo para lograr concretar la correcta celebración de la consulta popular requerida por el Concejo Municipal del cantón de Pérez Zeledón, mediante el acuerdo contenido en el artículo n° 06, inciso n° 01 de la sesión ordinaria n.º 72-11 del 13 de setiembre del 2011, se suscitó la necesidad de que el Tribunal Supremo de Elecciones interviniera mediante la resolución de un recurso de amparo electoral, dictado en torno a su función jurisdiccional electoral que rompe el esquema clásico de la competencia del Poder Judicial, a partir de la Constitución Política de 1949. Así, mediante un recurso de amparo electoral, que es la vía dispuesta en el artículo 225 del Código Electoral que

tutela los derechos y las libertades de carácter político electoral, la Comisión de la Consulta Popular argumentó, que

[...] se han efectuado diversas solicitudes al alcalde recurrido para que asigne los fondos necesarios para la buena marcha del proceso electoral sin que a la fecha haya respondido las gestiones ni haya realizado las acciones necesarias con ese fin. Indicaron que la omisión citada entorpece, obstaculiza y niega, de forma arbitraria, el derecho que les asiste a los vecinos del cantón de acudir a la consulta popular ordenada [...].

Particularmente en punto a lo anterior, el artículo 225 del Código Electoral, indica los bienes jurídicos que resguarda el recurso de amparo electoral:

[...] procederá contra toda acción u omisión, incluso, contra simple actuación material que viole o amenace violar cualquiera de los derechos, cuando el autor de cualesquiera de ellas sea un partido político u otros sujetos, públicos o privados, que de hecho o de derecho se encuentren en una posición de poder susceptible de afectar el ejercicio legítimo de los referidos derechos [...].

En ese sentido, lo argumentado por los promotores de la consulta popular sobre la posición adoptada por el señor Mendieta Escudero, coincide con la denominada “*posición de poder*” de aquellos sujetos públicos que puedan interponerse al libre ejercicio de los derechos políticos y electorales, en este caso a la libre participación de los electores en la consulta popular.

Así las cosas, mediante resolución n.º 6813-E1-2011 de las diez horas veinticinco minutos del siete de noviembre de dos mil once, analizó la situación desde los siguientes términos:

[...] Bajo este marco de estricta objetividad que debe conducirse una materia tan sensible para el fortalecimiento del principio democrático como lo es, innegablemente, el desarrollo de un

proceso consultivo cuya organización y dirección está a cargo de la corporación municipal, según lo dispuesto por este Tribunal en sesión ordinaria celebrada a las 09:00 horas del 29 de setiembre de 2011. En ese sentido, resulta imperioso que los funcionarios municipales, cuya actividad involucre actos propios de la ejecución de ese proceso, desarrollen con eficiencia, eficacia y celeridad cada una de las etapas del programa, tal como resulta exigible a la actuación de todo servidor público; máxime en casos como el presente, donde está en juego el ejercicio del poder soberano del pueblo para definir, en un acto autónomo y vinculante, el contenido de la voluntad popular sobre un asunto de trascendencia e interés general. No debe olvidarse que la imparcialidad de las autoridades gubernamentales reviste tal trascendencia que ha sido recogida, incluso, como una de las garantías para el ejercicio del sufragio (ver ordinal 95 inciso 3) de nuestra Carta Fundamental) [...].

Nótese cómo el Tribunal Supremo de Elecciones reviste la importancia que tienen los mecanismos de democracia directa, tanto para los individuos particulares merecedores de la tutela efectiva y respeto a sus intereses políticos-electorales con intervención oportuna de la autoridad competente, como para el fortalecimiento en general del sistema democrático, fortaleciendo incluso el principio electoral que lleva el mismo nombre. Recalcando lo anterior, finaliza el órgano supremo colegiado de la siguiente manera en la resolución *supra* citada:

[...] Aun cuando el recurrido ha sostenido, como tesis de defensa, razones de índole presupuestaria, lo cierto es que este Tribunal verifica que han transcurrido 53 días naturales desde que se acordó la celebración del plebiscito revocatorio y no existen pruebas fehacientes e irrefutables de que haya aplicado mecanismos céleres y eficientes en su trámite o que haya explorado las vías disponibles para facilitar la manifestación de los ciudadanos en las urnas. En ese sentido a la figura del Alcalde le resultaba exigible una conducta eficiente, ágil y proactiva en la facilitación de los mecanismos necesarios para otorgar contenido económico a lo ordenado por el Concejo. Por el contrario, los elementos probatorios evidencian inactividad y que el recurrido no ha facilitado la celebración de la

consulta popular, lo que hace exigible la declaratoria con lugar del recurso de amparo formulado [...].

Como se aprecia, el TSE consideró que en efecto el señor Mendieta Escudero actuó negligentemente en los temas que se le imputaban, razón por la cual se ordenó mantener una medida cautelar en cuanto a que el señor Mendieta Escudero, quien fuera la persona nombrada en el cargo en discusión, se apartara de intervenir en los actos relativos a la celebración de la consulta popular, y además ordenó que la Municipalidad de Pérez Zeledón mediante la Vice Alcaldía del cantón, emitiera el acuerdo que garantizaría la realización de la consulta popular para decidir en las urnas el acto de destitución del Alcalde.

Para ampliar el tema de destitución de un Alcalde, significa en términos electorales anular una credencial otorgada por el Tribunal Supremo de Elecciones como resultado de la voluntad popular a los miembros que ocupan los distintitos cargos de elección popular, puntualmente a lo anterior en resolución n° 39-96 de las 9:00 horas del 10 de enero de 1996, el TSE analizó la naturaleza y los alcances jurídicos de la credencial electoral y de su cancelación, que para lo de interés señala:

[...] Por estas razones, la credencial, que no es otra cosa que el signo objetivo de la decisión exclusiva e inapelable del Tribunal que declara electo al diputado, tiene rango constitucional y con ese mismo rango, legitima el ejercicio del cargo.

La credencial, en consecuencia, no es un simple formalismo, antes bien, representa la decisión soberana del Tribunal que confirma y legitima la voluntad popular y la hace jurídicamente operante para todos los efectos, en la medida en que sea producto del escrutinio definitivo, base de la declaratoria también definitiva de elección, pero supeditada a que el titular, además,

reúna los requisitos y no tenga o llegue a tener las prohibiciones señaladas en la propia Constitución.

La naturaleza jurídica de la credencial y el manejo que de ella hace constitucional y legalmente el Tribunal antes y durante su entrega al funcionario elector (sic), pudiendo incluso no hacerlo en los casos expresamente señalados, constituyen elementos indicadores de una competencia implícita para cancelarla con posterioridad, cuando su titular viole las prohibiciones establecidas en la propia Constitución bajo pena de perderla [...].

En efecto, el plebiscito revocatorio de mandato de un Alcalde es el único mecanismo de democracia directa que existe para anular la credencial de un cargo de elección popular, en otras latitudes incluso es posible revocar el mandato de un presidente mediante un referéndum nacional, de hecho se tiene conocimiento de gestiones de solicitudes interpuestas ante el TSE para, entre otras sugerencias, incluir el referéndum revocatorio de mandato presidencial, sin embargo, siendo que la presente no guarda relación con una investigación de derecho comparado, será objeto de análisis para otras investigaciones estudiar las distintas regulaciones en la materia. No obstante lo anterior, en un apartado próximo se mencionará la resolución de la solicitud de reformas mencionada.

Finalmente, luego de haberse gestionado todo lo necesario para la celebración del plebiscito revocatorio de mandato de Alcalde, tanto en la parte formal como logística, bajo el asesoramiento y fiscalización del Tribunal Supremo de Elecciones la consulta resultó exitosa, la cual obtuvo como producto la voluntad ciudadana plasmada en papeletas mediante el ejercicio del sufragio.

La resolución del TSE n.º 401-M-2012 de las quince horas cincuenta y siete minutos del dieciocho de enero de dos mil doce, revocó la credencial del

señor Luis Mendieta Escudero como Alcalde Electo en Pérez Zeledón, considerando, de conformidad con el artículo cuarto de la sesión ordinaria n.º 87-11 celebrada el 27 de diciembre de 2011 por el Concejo Municipal de Pérez Zeledón, lo que sigue:

[...] Según estos datos, 21766 ciudadanos, que corresponden al 81,52%, se inclinó por la destitución del Alcalde. Tomando como premisa que el padrón total de este cantón asciende a 99.987 electores y que la cantidad total de electores que acudieron a las urnas asciende a 26699 personas, ello implica que los votos que favorecieron la destitución suman más de dos tercios de los emitidos en el Plebiscito (17799 electores) y superan el diez por ciento (10%) del total de los electores inscritos en el cantón (9999 electores), con lo que se cumple con los porcentajes requeridos al tenor de lo que ordena el artículo 19 del Código Municipal, según la interpretación efectuada por este Tribunal, en previa cita.

Por lo expuesto, corresponde cancelar la credencial que ostenta el señor Luis Mendieta Escudero como Alcalde de la Municipalidad de Pérez Zeledón [...].

Según esta breve reseña de la consulta, así se efectuó por primera vez la destitución de un Alcalde Municipal, siendo la única consulta popular sobre el tema celebrada a la fecha de esta investigación, sin perjuicio, del posible plebiscito revocatorio de mandato de Alcalde en Paraíso de Cartago que actualmente se encuentra en trámite en el Tribunal Supremo de Elecciones y el propio gobierno local.

4.1.11 Referéndum Nacional en el 2007

El doce de abril de 2007 mediante la resolución n.º 790-E-2007, el Tribunal Supremo de Elecciones analizó la viabilidad de autorizar la recolección de firmas solicitada por el señor José Miguel Corrales Bolaños y otros ciudadanos, para someter a consideración de los costarricenses la aprobación o denegatoria de suscribirnos como parte del *“Tratado de Libre Comercio República Dominicana, Centroamérica – Estados Unidos”* (TLC).

El órgano supremo electoral inició la justificación de la resolución, con unas consideraciones preliminares en cuanto al Referéndum, citando el artículo 2 de nuestra Constitución Política y haciendo énfasis en que *“[...] La soberanía reside exclusivamente en la Nación [...]”*. Además explica que, con la reforma constitucional que incorporó el mecanismo, se pasó a entender que el Gobierno de la República de Costa Rica, además de *“Representativo”*, también pasó a ser *“Participativo”*, es decir, además de la regla general de representación usual mediante el sistema clásico de división de poderes de las democracias modernas donde el Soberano elige a sus representantes mediante comicios, este, en algunas oportunidades al amparo de reglas acertadas, podrá arrogarse esa facultad que le es propia, a efecto de decidir sobre asuntos de interés público, respetando por supuesto las materias sujetas por reserva de ley, y las taxativamente determinadas respecto a temas presupuestarios, tributarios, fiscales, monetarios, crediticios, de pensiones, seguridad, aprobación de empréstitos y contratos, y los actos de naturaleza administrativa, no pueden ser objeto de referéndum. A mayor abundamiento teórico, solo es factible convocar un referéndum al año y no se podrá convocar durante los seis meses anteriores

ni posteriores a la elección presidencial. Para que un referéndum sea vinculante para el Estado costarricense, en la consulta debe participar por lo menos un treinta por ciento (30%) de las personas ciudadanas inscritas en el padrón electoral para la legislación ordinaria y un cuarenta por ciento (40%), como mínimo, en los asuntos que requieran la aprobación legislativa por mayoría calificada, en este caso, la ley promulgada será obligatoria y surtirá efecto desde el día en que dicha norma lo designe o, en su defecto, diez días después de su publicación en el diario oficial *La Gaceta*.

Ahora bien, continuando con la citada jurisprudencia del Tribunal Supremo de Elecciones, los señores Magistrados reflexionaron para esa ocasión:

[...] gran parte de la discusión legislativa atinente a la inclusión del referéndum en el numeral 105 de la Constitución Política refleja, por parte de los señores Diputados, todo un convencimiento en cuanto a la necesidad de implementar otra forma de impulso a las decisiones trascendentales del país y un control político del Estado, básicamente la fiscalización de la labor parlamentaria, lo que brinda una gran claridad sobre la importancia que tuvo, en aquel momento, la incorporación de mecanismos de participación ciudadana en el texto constitucional. En efecto, el referéndum representó, en el animus de los legisladores, un instrumento amplio para la participación democrática, con un propósito firme cual era hacer decaer el carácter casi monopólico de la intervención gubernamental en todas las decisiones de la sociedad, en aras de dar paso a una democracia más madura.

Tal y como finalmente quedó receptado el referéndum en nuestro medio, es claro que el mismo 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 será el que prevalezca respecto de la mayoría de las decisiones. La consulta al soberano es, pues, excepcional; a través de una adecuada regulación del instituto, es posible que ocasionalmente se active

un saludable y democrático control popular en el ejercicio del poder, para impedir que del seno del Estado constitucional emerjan subrepticamente falsos poderes soberanos, con el beneficio adicional de propiciar valiosas oportunidades de educación e integración políticas [...]

Sobra decir que en ese momento los legisladores y el Tribunal Supremo de Elecciones conceptualizaron y dimensionaron el Referéndum como una herramienta efectiva para la amplitud de la esfera jurídica de la ciudadanía costarricense en general, mayor participación ciudadana, para que a través de los años en que se enfrenten dilemas como un Pueblo unido en la búsqueda de soluciones a través de la voluntad reflejada en la urnas por mecanismos de democracia directa, se logre consolidar cada vez más una democracia más madura, que si bien es cierto no alcanza la utópica *Polis* griega, se hará el esfuerzo por encontrar oportunidades de mejora.

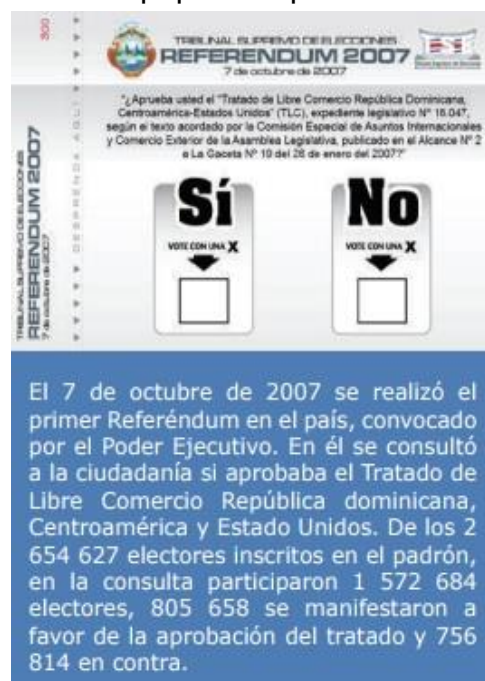
El 7 de octubre de 2007 un Referéndum donde se habilitaron 4.932 (cuatro mil novecientos treinta y dos) Juntas Receptoras de Votos, pues para ese entonces la cantidad de electores inscritos en el padrón electoral ascendía a 2.654.627 (dos millones seiscientos cincuenta y cuatro mil seiscientos veintisiete) electores, actualmente para la celebración de la Elección Nacional 2018 se habilitaron 6.612 (seis mil seiscientos doce) juntas receptoras de votos, para un total de 3.322.329 (tres millones trescientos veintidós mil trescientos veintinueve electores), es decir, en once años el padrón electoral ha aumentado en 667.702 (seiscientos sesenta y siete mil setecientos dos) electores. En el referéndum participaron 1.572.684 (un millón quinientos setenta y dos mil

seiscientos ochenta y cuatro) electores, de los cuales 805.658 (ochocientos cinco mil seiscientos cincuenta y ocho) se pronunciaron a favor del Sí y 756.814 (setecientos cincuenta y seis mil ochocientos catorce) electores por la tendencia del No.

Para el Referéndum celebrado en el año 2007 la pregunta textualmente se planteó de la siguiente manera:

“¿Aprueba usted el Tratado de Libre Comercio República Dominicana, Centroamérica y Estados Unidos, suscrito el 5 de agosto del 2004, publicado en el alcance N° 44 de La Gaceta N.º 225, del martes 22 de noviembre del 2005?”.

Para aportar un elemento gráfico a la presente investigación, a continuación se presenta una muestra de la papeleta que se utilizó en esa oportunidad,



tomado de la *Figura 18* del fascículo educativo del Tribunal Supremo de Elecciones “*Participación ciudadana en democracia: espacios y mecanismos*”, documento de carácter público que ha puesto a disposición de los costarricenses:

4.1.12 Democracia y participación ciudadana

A manera de introducción, antes de analizar propiamente los mecanismos para acceder a la democracia participativa, conviene efectuar un breve análisis con respecto a la democracia y participación ciudadana propiamente, esto con el fin de ensalzar la importancia de la efectividad de los mecanismos.

La Democracia, según Pacheco (2010) “[...] responde al problema de la titularidad del poder, diciendo que no debe mandar uno solo, ni unos pocos, sino un amplio número de personas: la mayoría [...]”. Por supuesto que lo anterior no debe entenderse literalmente, por cuanto no habría consenso en ningún sentido si demasiadas personas tuvieran en su potestad la toma de decisiones, de ahí el sistema de representación, como parte de los derechos políticos electorales. De manera que se está hablando de democracia representativa, siendo que existen tipos de democracia según se aprecie; sobre el tema, el Instituto de Formación y Estudios en Democracia (IFED), ha confeccionado unos fascículos educativos muy útiles para todo aquel que se proponga y comprometa a conocer un tanto más sobre el sistema democrático y electoral del Estado de derecho costarricense, a mayor abundamiento, explica en el título *Participación ciudadana en democracia: espacios y mecanismos*:

Cuando las sociedades se van haciendo más grandes y diversas, es necesaria la inclusión de los diferentes sectores en

los procesos de participación, por eso las sociedades inventan la idea de la representación y así surge la democracia representativa. Esta consiste básicamente en que las personas son llamadas a elegir a sus representantes y a postularse como candidatos o candidatas, para ello resultó indispensable agruparse en partidos políticos, dada la imposibilidad de participar directamente de manera individual. También fue necesario inventarse los sistemas electorales y su organización para lograr una adecuada interacción entre esos partidos políticos. Justamente, el artículo 9 de nuestra Constitución Política define nuestra democracia como representativa, pero también delimita el Gobierno de la República y atribuye al pueblo y a las tres principales instituciones del Estado (Poder Ejecutivo, Poder Legislativo y Poder Judicial), el ejercicio del poder. Más adelante, las sociedades ponen en evidencia que la representación es fundamental, pero que no basta con que la gente participe en la toma de decisiones, y se busca otra alternativa que involucre más a las personas (p. 14).

De lo señalado por el IFED, claramente se percibe la idea de lo que significa democracia representativa, y a su vez, de la importancia de encontrar esa *“otra alternativa que involucre más a las personas”*, y se refiere a la democracia participativa, como una alternativa viable de ampliar nuestros derechos de participación política. De ahí, que se hayan ideado los mecanismos de democracia directa (o semidirecta, como ya se ha explicado) para que los ciudadanos, quienes tienen cierta cuota de Poder Soberano, se propongan incidir en la toma de decisiones fundamentales que afectan intereses nacionales. Si bien es cierto se comprende que debe cuidarse el uso demagógico de la figura del referéndum, no por ello tiene que reglamentarse de tal manera que impida su acceso efectivo, o imponerse obstáculos o requisitos exigentes que el ciudadano menos académico no pueda cumplir, de lo contrario sería un irónico una herramienta puesta a disposición de la ciudadanía para mejorar la participación ciudadana.

No está de más mencionar que algunos autores aseveran que el referéndum debe utilizarse “*ocasionalmente*”, pero cabe la pregunta ¿quién decide la ocasión correcta, el tema sometido en el proyecto, el propio Pueblo, el Tribunal Supremo de Elecciones, la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, el bloque de legalidad, la reserva de ley, intereses políticos? Es difícil saberlo, sin embargo, para ello se tiene un par de propuestas en las recomendaciones finales de la presente investigación, la cual, de la lectura integral de las recomendaciones, eventualmente conseguiría una mayor efectividad de las propuestas de proyectos de ley, brindando el mecanismo de forma que supere los pasos de manera efectiva, para que la consulta popular, de ser conveniente, sea convocada.

En este orden de ideas, se observa cómo la participación ciudadana se encuentra estrechamente ligada con los mecanismos de democracia semidirecta, pues ese es su fin primordial, el bien jurídico que intenta tutelar y proteger, junto al principio en derecho electoral *pro participación*. Como se ha explicado, existen diversos tipos de democracia, y es oportuno ahora referirse a la democracia participativa, según el IFED en su fascículo *Participación ciudadana en democracia: espacios y mecanismos*:

[...] no sólo se vota cada cierto tiempo sino que se crean mecanismos como las iniciativas ciudadanas, el referéndum, el plebiscito, la elección directa de alcaldías, entre otros, con el fin de que las personas tengan acceso directo a la toma de decisiones.

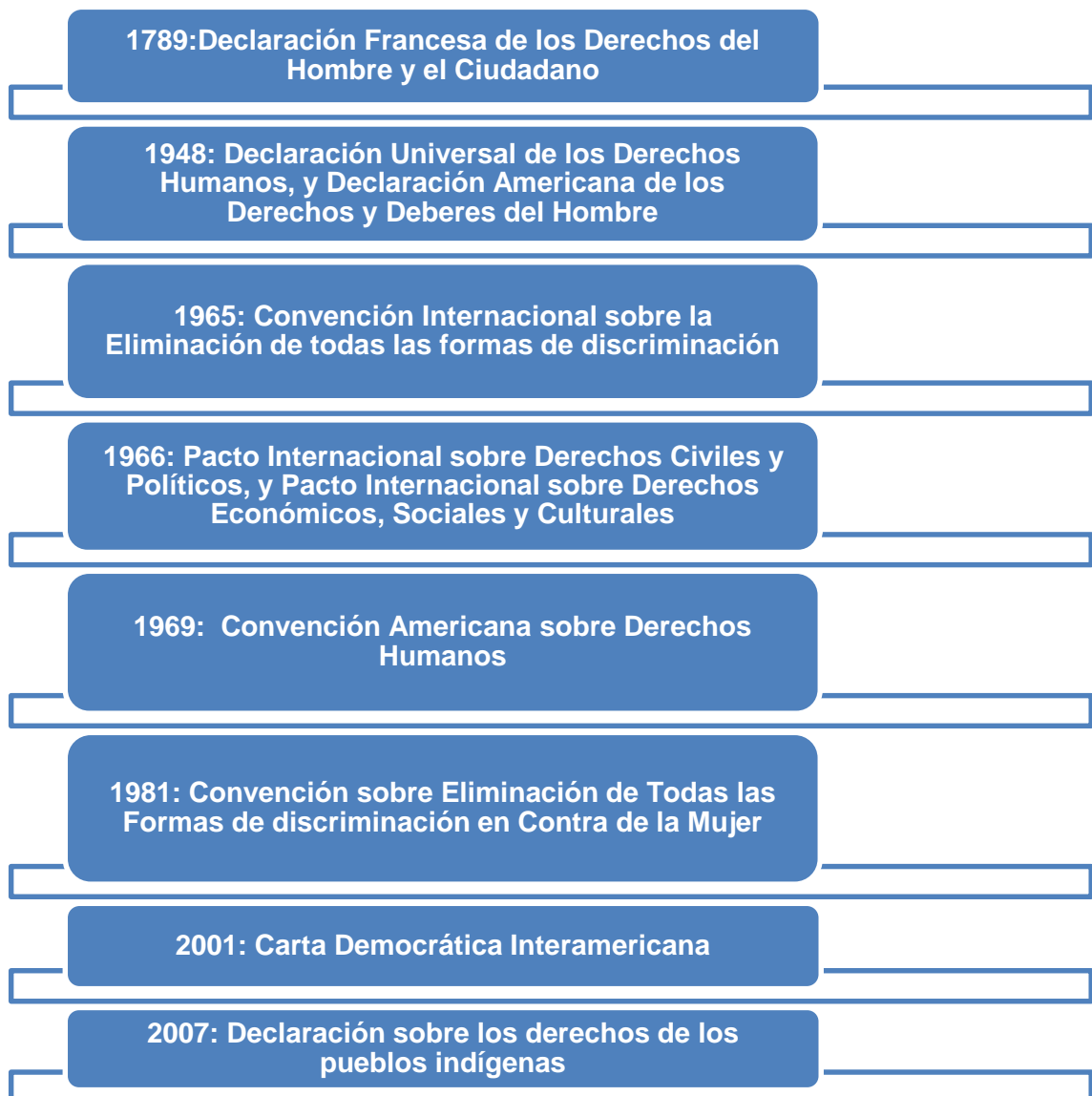
También, cuando hablamos de democracia participativa nos referimos a los espacios donde la ciudadanía puede participar para resolver a los espacios donde la ciudadanía puede participar para resolver sus problemas y necesidades, por

ejemplo: asociaciones de desarrollo, juntas de salud o de educación, etc. [...] (p. 15).

La democracia implica sin lugar a dudas mucho más que lo que se piensa, la participación ciudadana es un derecho, pero también es un deber. Para que la participación ciudadana sea efectiva se necesitan leyes y reglas claras, y ciudadanos interesados en la participación, con buena cultura política y en busca del bien común. La democracia para los costarricenses es un hecho y lo viven y experimentan a diario, pero no es una cosa que se dio de la noche a la mañana, sino producto de luchas sociales en busca de bienestar y protección.

A manera de resumen, en el siguiente gráfico se muestra una serie de triunfos históricos que fortalecen los sistemas democráticos respetuosos de los derechos humanos:

Hitos Históricos



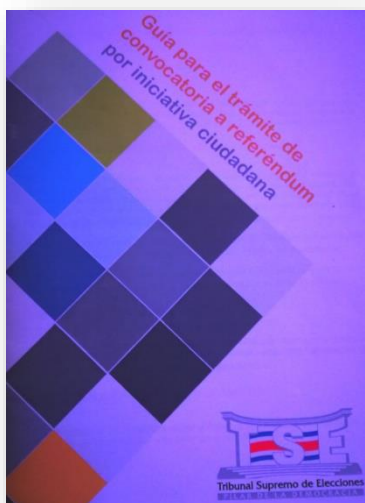
4.1.13 Análisis de los mecanismos de democracia directa (semidirecta)

En este punto de la investigación, ya se han abordado distintos temas que permiten contextualizar lo que son los mecanismos de democracia semidirecta y su papel dentro del diseño de los nuevos sistemas democráticos, así como el auge de las figuras alternativas de participación como una manera de

profundización democrática, en contraste con la elección de los representantes mediante el comicio popular tradicional según lo acostumbrado.

Corresponde ahora dedicar las siguientes páginas a una revisión minuciosa de los mecanismos de democracia semidirecta en el marco de la legislación actual costarricense, sea para participación a nivel nacional, o bien, a nivel de gobierno local.

a.- Convocatoria a un referéndum por iniciativa ciudadana



En el Tribunal Supremo de Elecciones (TSE) se encuentra a disposición de todos los ciudadanos una guía tendiente a convocar a un referéndum, la cual sirve como base junto con la *Ley de Regulación del Referéndum*, para explicar detenidamente los pasos a seguir para todo aquel que pretenda proponer un proyecto de ley por iniciativa ciudadana y no fallar en el intento,

por cuanto es parte del motivo de la investigación, consignar información no escrita para aclarar a los ciudadanos aspectos a considerar para la efectividad de su gestión, y evitar precisamente aquellos factores que puedan incidir en ello, tal y como lo plantea la pregunta de esta tesis.

Se inicia diciendo que el referéndum es aquella consulta ciudadana que se realiza a nivel nacional para, a través del ejercicio del sufragio secreto, directo y universal, que los ciudadanos del país se pronuncien acerca de la aprobación, modificación o derogación de leyes, o bien, reformas parciales a la Constitución Política. Para este efecto, existen tres modalidades de convocar a un referéndum:

1.- Iniciativa Legislativa: La Asamblea Legislativa tiene la potestad de convocar a un referéndum, para ello necesita la aprobación de las dos terceras partes del total de los cincuenta y siete diputados, es decir, treinta y ocho diputados.

Desde que se incorporó el referéndum a la Constitución Política, no se ha convocado un referéndum por esta modalidad.

2.- Iniciativa Ejecutiva: El Poder Ejecutivo convoca a referéndum, esto gracias a la mayoría absoluta de los integrantes de la Asamblea Legislativa, veintinueve diputados.

Antes de entrar a citar la modalidad de iniciativa ciudadana, es importante mencionar que el único referéndum que se ha celebrado en Costa Rica, se convocó de manera híbrida entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo, para aprobar o improbar el Tratado de Libre Comercio.

3.- Iniciativa Ciudadana: La iniciativa ciudadana es la potestad del pueblo para convocar a referéndum, para este efecto cualquier ciudadano o grupo de ciudadanos pueden presentar la gestión de solicitud de firmas ante la Secretaría del Tribunal Supremo de Elecciones, para que se eleve en sesión ordinaria a conocimiento de las señoras y señores Magistrados (según la integración del pleno). Antes de empezar, obligatoriamente debe hacerse la primera aclaración, pues muchas personas confunden la iniciativa ciudadana y la iniciativa popular, como la misma figura, que si bien son similares y persiguen un mismo fin, sí que poseen diferencias, según se explicará seguidamente:

La iniciativa popular tiene una regulación propia, ley n.º 8491, le precede a la ley n.º 8492 que regula el referéndum, para ponerlo en palabras sencillas, para la iniciativa popular no se requiere autorización del Tribunal Supremo de Elecciones para iniciar a recolectar las firmas de apoyo de los ciudadanos, a diferencia de la iniciativa ciudadana como se explicará más adelante. El artículo 2 inciso c) de la *Ley de Iniciativa Popular* exige un mínimo de formalismo en el formulario de recolección de firmas, pero este no requiere autorización de su diseño por parte de ninguna autoridad estatal. En ese sentido, los datos mínimos solicitados son para efectos de la revisión de la autenticidad de las firmas consignadas que respaldan el apoyo a la convocatoria. El período de recolección de firmas no está definido, el ciudadano o grupo gestor puede tardar tanto como quiera, pues cuando crea que haya completado la cantidad de firmas mínimas para respaldar la convocatoria, simplemente lo presenta ante la Asamblea Legislativa, para que suceda alguna de las siguientes resoluciones: podría un

diputado o más “amparar” el proyecto de ley; se remite al TSE con el único propósito de comprobar la autenticidad de las firmas, o por último, se archiva la gestión por considerarlo improcedente el órgano legislativo.

Ahora bien, la iniciativa ciudadana, pretende proponer el proyecto de ley para que este entre a la corriente legislativa ordinaria, y podrán los representantes electos simplemente desecharlo si así lo desean. Este proyecto no cumple con el principio de publicidad para su inicio en la Asamblea Legislativa, a diferencia de la modalidad de convocatoria a referéndum por iniciativa ciudadana.

Ahora bien, continuando con la modalidad de convocatoria a referéndum por iniciativa ciudadana, hecha la diferenciación de rigor con la iniciativa popular, conviene indicar que a nivel de doctrina latinoamericana a esta convocatoria de Iniciativa Ciudadana se le conoce como “desde abajo”, a mayor sustento Lissidini, Welp y Zovatto (2008) explican:

[...] De esta forma, un criterio de clasificación basado en el ámbito de aplicación distingue entre mecanismos de democracia directa de tipo personal (referidos a una persona o autoridad) o sustantivos (referidos a un tema). Asimismo, existen mecanismos catalogados por el origen de la iniciativa, es decir, ‘desde abajo’ o popular, o ‘desde arriba’ o institucional. [...] (p. 255).

El tema que interesa abordar en este caso es la convocatoria “desde abajo” para un referéndum, de conformidad con el artículo 11 de la *Ley de regulación del referéndum* que dispone:

Artículo 11.- Convocatoria oficial a referéndum

Cuando se haya reunido satisfactoriamente un número de firmas equivalente al menos a un cinco por ciento (5%) de los ciudadanos inscritos en el padrón electoral, se tendrá por convocado el referéndum. El TSE hará la convocatoria oficial del referéndum comunicándolo así en La Gaceta, dentro de los siete días hábiles siguientes, y procederá a la organización y demás actos administrativos necesarios para realizar la consulta, la cual deberá efectuarse dentro de los tres meses siguientes a la publicación del aviso.

Como se colige de la lectura del artículo anterior, el mínimo de firmas requeridas para convocar oficialmente a un referéndum corresponde al cinco por ciento (5%) de firmas de los ciudadanos inscritos en el Padrón Electoral, que para este año 2018 asciende a poco más de 160.000 (ciento sesenta mil) firmas de costarricenses. Ante esta situación, según la ley y la teoría, debería convocarse a un referéndum dentro de los tres meses siguientes, sin embargo en la práctica no sucede así, por ello más adelante se analizarán las razones por las cuales se han archivado iniciativas ciudadanas gestionadas ante el Tribunal Supremo de Elecciones.

Continuando con el procedimiento para convocar a un referéndum, al proponer el proyecto de ley, el ciudadano debe asegurarse de que el tema a proponer no entre en conflicto con las siguientes materias no sujetas a someter vía referéndum: presupuestaria, tributaria, fiscal, monetaria, crediticia, de pensiones, seguridad, aprobación de empréstitos y contratos o actos de naturaleza administrativa.

Sin duda que las materias señaladas en el párrafo anterior, envuelven cualquier cantidad de temas que no son objeto de consulta popular, y representan un obstáculo a superar para aquellos que deseen concretar su objetivo. En particular sobre este asunto específico, Antillón (2010), jurista y académico costarricense, opina:

[...] Las materias tributaria y fiscal han sido tradicionalmente sustraídas al referéndum por constituciones muy conservadoras, estimando que se trata de campos particularmente sensibles y delicados, por su complejidad y sus repercusiones económicas posibles. Con razones parecidas podrían sumarse la moneda y el crédito (aunque ninguna constitución lo hace). Pero agregar luego “pensiones”, ‘seguridad’, ‘empréstitos, contratos y actos administrativos’ es un exceso injustificable.

En particular, incluir el tema de la ‘seguridad’ sin más, es entregar una carta en blanco a quien se encargue de interpretar el artículo en mención [...].

En punto a lo anterior, Lissidini, Welp y Zovatto (2007) concluyeron en el título *Democracia directa en Latinoamérica*:

[...] Resulta además fundamental que la normativa especifique claramente los temas que se pueden abordar mediante los distintos mecanismos de democracia directa. De esta forma, la democracia se verá fortalecida en la medida en que se consolide el uso de estos mecanismos y contribuya, a la vez, a fortalecer a la ciudadanía. Así, el esfuerzo realizado por ampliar los espacios de democracia directa debe ir acompañado por programas de fortalecimiento de educación cívica, para lo cual es necesario desarrollar valores asociados con el ejercicio de una participación política que trascienda la mera participación electoral [...] (p. 292).

A pesar de que ha transcurrido poco más de una década desde que los expertos han previsto estas dificultades en relación con el tema, en nuestra

legislación sigue estando a interpretación este factor, lo cual incide significativamente en el mecanismo de democracia semidirecta para que sea efectivo, y satisfaga las alabanzas que ha recibido por distintos autores en aras de la *pro participación*. Además, en muchos órganos educativos públicos omiten profundizar en el tema electoral, de manera que muchos desconocen el mecanismo.

Bajo esta inteligencia, suponiendo que la solicitud fue recibida para su análisis por el Tribunal Supremo de Elecciones en tanto cumplió con el artículo 6 inciso b) de la *Ley de Regulación del Referéndum* “[...] *el texto a consultar en referéndum, las razones que justifican la propuesta, así como lo nombres, los números de cédula ya las calidades de ley de las personas interesadas, y el lugar para recibir notificaciones [...]*”. Seguidamente debe remitirse al Departamento de Servicios Técnicos de la Asamblea Legislativa para que revise el proyecto de ley desde el punto de vista formal, luego de, en teoría, haber realizado las consultas obligatorias (por ejemplo, las consultas a la Corte Suprema de Justicia; a la Sala Constitucional; al propio Tribunal Supremo de Elecciones; etc.). En este orden, de haber finalizado correctamente el proceso hasta este punto, al carecer de vicios formales, el Tribunal Supremo de Elecciones ordena su publicación en el diario oficial *La Gaceta*.

Admitida la solicitud de recolección de firmas para convocar a un referéndum, el Tribunal Supremo de Elecciones diseña, autentica y autoriza, los formularios de recolección de firmas que deben de contener los requisitos

tipificados en el numeral séptimo de la *Ley de Regulación de Referéndum*, que incluso incluye la previsión de accesibilidad para aquellas personas que no sepan o no puedan hacerlo, siendo que en teoría se garantiza el acceso a la participación ciudadana. Para ampliar sobre los formularios, contienen los nombres, firmas y números de cédula de los ciudadanos que apoyan la convocatoria, bajo un encabezado que señala el proyecto en discusión y *La Gaceta* donde está publicado para todo aquel que quiera consultarlo, o en palabra jurídicas, en cumplimiento al principio de publicidad. Al reverso del formulario, tiene una explicación del proyecto de ley que se va a someter a consulta popular.

La *Ley de Regulación de Referéndum* no indica expresamente cuándo inicia el cómputo del plazo de nueve meses para que, el ciudadano o grupo de ciudadanos, recolecte tantas firmas como el cinco por ciento de los electores inscritos al cierre del padrón electoral del mes inmediato anterior a la solicitud al TSE. No obstante, el TSE ha interpretado que inicia con la entrega de los primeros formulario autenticados a las personas interesadas.

En cuanto a los lugares para recolectar las firmas, las personas gestoras del proyecto de ley podrán utilizar espacios públicos siempre y cuando cuenten con las autorizaciones correspondientes y se informe al Tribunal Supremo de Elecciones. Además, también comunicará oportunamente al TSE las personas que se encargarán de custodiar los formularios de recolección de firmas, los cuales se encuentran debidamente foliados, según la impresión a costa del Administrado.

Si el grupo gestor no logra recolectar la cantidad de firmas mínimas, podría solicitar al Tribunal Supremo de Elecciones la extensión del plazo por un mes, para que este complete las firmas faltantes para acreditar la convocatoria a referéndum. Una vez cumplido el plazo máximo para la recolección de firmas, de considerar el Tribunal Supremo de Elecciones que las hojas aportadas contienen al menos la cantidad mínima exigida por ley, constituye un equipo especializado de funcionarios quienes revisan en un sistema informático, que la firma consignada corresponda a la persona que esté apoyando el proyecto, y que este sea costarricense, siendo que los extranjeros no pueden participar en asuntos de política (artículo 19 CP), también, que sea mayor de edad, por cuanto los menores de edad no tienen capacidad de actuar, o bien, que no existan firmas duplicadas, entre otros casos.

El Tribunal Supremo de Elecciones tiene un plazo de treinta días hábiles para revisar la autenticidad de las firmas, de no completarse el mínimo requerido, se comunicará al grupo gestor para que en el plazo improrrogable de quince días hábiles, presente las firmas faltantes.

Finalmente, y acá está la discusión, se tendría convocado a un referéndum una vez que se haya completado satisfactoriamente un número de firmas equivalentes al cinco por ciento del padrón electoral, sin embargo, se han dado casos en que esto no ha sucedido, y esto es otro factor a considerar en la incidencia directa de la efectividad del referéndum.

b.- Convocatoria a un plebiscito

Ahora bien, se analizará brevemente el mecanismo del plebiscito, que es la más común de las consultas populares realizadas a nivel de gobierno local, es decir, bajo el régimen Municipal.

En este tipo de procesos consultivos, el Tribunal Supremo de Elecciones y las municipalidades de Costa Rica se fundamentan en lo establecido en el Código Municipal al respecto, y en el *Manual para la realización de consultas populares a escala cantonal y distrital* (Decreto n.º 03-98, Publicado en *La Gaceta* N° 204 del 21 de octubre de 1998). El mismo documento a manera de introducción explica: “*El presente Manual constituye una guía para que los Concejos Municipales elaboren sus reglamentos para la realización de plebiscitos, referendos y cabildos, de conformidad con lo dispuesto en los artículos cuatro, inciso g) y decimotercero, inciso j) del Código Municipal*”.

Las municipalidades son las llamadas a velar porque se emita el reglamento que regule una eventual consulta popular que se requiera llevar a cabo; son muchas las que ya disponen de un reglamento pero faltan algunas que todavía no han tomado la previsión.

La figura más comúnmente utilizada es el plebiscito, al cual se recurre durante dos grandes ocasiones: **a.-** cuando sea necesario discutir un asunto de trascendencia regional para el cantón; **b.-** cuando se discuta la continuidad del Alcalde o Vicealcaldes de la Municipalidad, al cual se le conoce como plebiscito revocatorio de mandato.

El primer paso para convocar a un plebiscito ordinario es el acuerdo de convocatoria, que debe contener ciertos requisitos formales mínimos, que a continuación se enumeran:

1.- Debe indicarse claramente la fecha en que se realizará la consulta popular, que no será a menos de tres meses de la convocatoria.

2.- Una definición clara y precisa del objeto a consultar a la ciudadanía, de manera que no existan ambigüedades o interpretaciones que puedan confundir a los electores.

3.- Señalar claramente el presupuesto para la consulta popular y de dónde proviene, para que la consulta popular se realice bajo los más estrictos parámetros de transparencia de los fondos públicos.

Para la organización de la consulta popular, el Concejo Municipal podrá nombrar a una comisión para que atienda toda la organización y dirección de la consulta popular, esta estará integrada por regidores y síndicos. Esta comisión recibirá asesoría y atención por parte del Tribunal Supremo de Elecciones en los siguientes términos:

Labor de asesoría: Al Tribunal Supremo de Elecciones le corresponde asesorar a los Concejos Municipales y a las Comisiones especiales de consultas populares, en toda la logística electoral necesaria para disponer el día de la consulta, una papeleta por cada ciudadano inscrito en el cantón, para que este en las mejores condiciones de accesibilidad pueda pronunciarse sobre la consulta. Esto implica, la preparación del cronograma electoral, una explicación sobre los alcances, competencias y responsabilidades del Concejo Municipal, explicación sobre la integración de las Juntas Receptoras de Votos, capacitación y juramentación de miembros de mesa, agentes electorales, respeto de plazos, provisiones presupuestarias de materiales electorales, entre muchos otros.

Labor fiscalizadora: En efecto, el Tribunal Supremo de Elecciones por competencia constitucional, es el garante de la transparencia y confiabilidad de procesos electorales, y estos comicios no son la excepción. Una vez que la Municipalidad manifiesta su deseo de celebrar una consulta popular, el TSE se hace presente y permanece al lado de la Municipalidad durante todo el proceso hasta su correcta culminación.

Labor de juez electoral: Según el Manual referido, en todo lo que no se contemple en este, entrará supletoriamente a integrar la normativa el Código Electoral, de manera que todos los principios y recursos que son propios de la tutela de los derechos y libertades de carácter político electoral, son aplicables

en los procesos de consulta, y por exclusividad en la materia, corresponde al pleno del Tribunal Supremo de Elecciones dirimir.

c.- Convocatoria calificada para un plebiscito revocatorio de mandato

No está de más mencionar, para efectos de cerrar correctamente los mecanismos previstos en la normativa para la mejora de la participación ciudadana, que para convocar a un plebiscito que pretenda discutir la continuidad de un alcalde o vicealcalde, debe satisfacerse lo siguiente:

Por moción presentada ante el Consejo, que deberá ser firmada por la tercera parte del total de los regidores y aprobada por el mínimo de tres cuartas partes de los regidores integrantes, se convocará a los electores del cantón respectivo a un plebiscito, donde se decidirá destituir o no al alcalde municipal. Tal decisión no podrá ser vetada.

Asimismo, para poder incluir a los Vicealcaldes suplentes en la fórmula de destitución, debe indicarse en el acuerdo de convocatoria, con la especificación clara de los nombres y cargos de las personas a destituir, de ser procedente la consulta popular. Para que la destitución proceda, se requiere dos tercios del total de votos emitidos en el plebiscito, y que estos dos tercios no sean inferiores al diez por ciento del total de electores inscritos en el padrón electoral del cantón. Si los cargos fueran destituidos, el Tribunal Supremo de Elecciones debe proceder conforme el artículo 14 del Código Municipal, o bien, convocar a nuevas elecciones dentro de los seis meses siguientes para reponer los cargos que administrarán el cantón el resto del período.

4.1.14 Jurisprudencia del Tribunal Supremo de Elecciones y la Sala Constitucional

Antes de finalizar la presente investigación científica, es indispensable citar algunos de los criterios de rechazo en la Jurisprudencia del Tribunal Supremo de Elecciones acerca de algunos proyectos de ley que han sido gestionados. Previo a citar brevemente algunos criterios, resulta muy acertado citar nuevamente a Antillón (2012) quien sobre los rechazos de las consultas populares opina:

[...] Obsérvese que en dicho procedimiento no se faculta al TSE para rechazar de plano la solicitud que plantean los ciudadanos, sino que la ley le ordena pasarla a Servicios Técnicos de la Asamblea Legislativa, para que obligatoriamente haga la consulta a los órganos o entes competentes en la materia de que se trate. En consecuencia, el TSE no puede rechazar ad portas la solicitud planteada, y con ello suprimir el trámite de las consultas que la ley pone a cargo de Servicios Técnicos; porque no puede interpretar por sí y ante sí la Constitución en materias

no electorales; y el referendun normativo no es materia electoral.

Por lo demás, obsérvese análogamente que cuando se presenta una iniciativa de ley ante la Asamblea Legislativa, ésta nunca la rechaza de plano, arguyéndola de inconstitucional, sino que le imparte el trámite reglamentario (Archivo, Servicios Técnicos, Comisión, etc.), y oportunamente hace la consulta del caso a la Sala Constitucional (artículo 96, inciso a, de la Ley de la Jurisdicción Constitucional).

Sin embargo, el TSE se ha atribuido la facultad de rechazar ad portas cualquier solicitud ciudadana, usando argumentos que no están sustentados en ningún precepto legal. Al respecto dice el TSE:

‘...El derecho constitucional de los ciudadanos para aprobar o derogar leyes y hacer reformas parciales a la Constitución Política no es ilimitado, de acuerdo con el marco normativo bajo estudio. Por esta razón este Tribunal, como parte de los actos preparatorios del artículo 6 incisos a) y b) de la Ley sobre Regulación del Referéndum, tiene la potestad de hacer un primer examen de admisibilidad del texto por consultar el referéndum para determinar, de previo, si procede autorizar la solicitud de recolección de firmas planteada, caso en el cual procedería la respectiva remisión al Departamento de Servicios Técnicos de la Asamblea Legislativa para su evaluación formal...’

(Sentencia N.º 3280-E9-2011, de las 15:40 horas del 28 de junio de 2011).

Contra lo que afirma el TSE, los incisos a) y b) del artículo 6 de la Ley de Regulación del Referéndum no contienen una sola palabra que autorice al TSE a practicar ese ‘primer examen de admisibilidad del texto’; por el contrario, el inciso c) dice, imperativamente: ‘El TSE remitirá el texto del proyecto normativo a la Asamblea Legislativa [...]’.

Es coincidente el punto de vista del autor con uno de los factores que con esta investigación se ha logrado diagnosticar, efectivamente, al parecer cuando la *Ley de Regulación del Referéndum* no tipifica una conducta, algún órgano estatal acude a emitir una interpretación al respecto, que a veces complementa la normativa, pero muchas otras solo confunde más sobre el procedimiento y

solventa solamente casos específicos, no se prepara normativa para que realmente sean efectivos los mecanismos de democracia semidirecta.

Para iniciar citando algunos casos de jurisprudencia interpretativa, se partirá con la resolución n.º 427-E9-2008 del Tribunal Supremo de Elecciones de las catorce horas cincuenta minutos del once de febrero de dos mil ocho, con ocasión de la

Gestión presentada por el señor Alberto Cabezas Villalobos tendente a que este Tribunal realice los trámites necesarios para convocar a referéndum el proyecto de ley número 16.412 “Proclamación de la Neutralidad de Costa Rica y Prohibición de la Fabricación de Armas en Territorio Nacional.

En este caso, la gestión procedió a archivarse por cuanto el Tribunal Supremo de Elecciones consideró que el tema se enmarcaba dentro del tema restringido de “Seguridad”, y motivó el archivo de la gestión por este criterio. El argumento es razonable y apegado a derecho, pues efectivamente esta materia es reserva de ley, según el artículo 2 de la *Ley de Regulación del Referéndum*.

Por otra parte, en resolución n.º 6088-E4-2010 dictada por el Tribunal Supremo de Elecciones a las once horas quince minutos del veintiuno de setiembre de dos mil diez, se gestionó una solicitud de convocatoria a referéndum para el siguiente tema: “*Gestión formulada por la señora Alexandra Loría Beeche y otros para que se convoque a referéndum, mediante iniciativa ciudadana, el proyecto “Ley de unión civil entre personas del mismo sexo”, expediente legislativo número 16390*”.

Sin embargo, el proyecto no prosperó por cuanto la Sala Constitucional consideró que la resolución del TSE No. 3401-E9-2008 de las 9:10 hrs. de 30 de septiembre de 2008, que autorizó la recolección de firmas para la convocatoria de un referéndum ciudadano para aprobar o improbar el proyecto legislativo denominado “*Ley de unión civil entre personas del mismo sexo*”, vulneraba los derechos fundamentales de la minoría homosexual a la igualdad, no discriminación y resulta contrario a su dignidad. Dentro de su análisis concluyó:

[...] Cabe añadir, que un límite implícito a la libertad de configuración del legislador ordinario o soberano, lo constituye el propio Derecho de la Constitución o bloque de constitucionalidad conformado por los principios, valores, preceptos y jurisprudencia constitucionales. Es menester agregar que los derechos de las minorías, por su carácter irrenunciable, constituyen un asunto eminentemente técnico-jurídico, que debe estar en manos del legislador ordinario y no de las mayorías proclives a su negación [...].

Como se aprecia fácilmente, acá existe otro motivo de rechazo del mecanismo de democracia semidirecta por otro factor no contemplado en la *Ley de Regulación de Referéndum*, es decir, una vez más una autoridad estatal tiene en su poder de decisión la procedencia para que el Soberano no se arroge la facultad de legislar, pues el costarricense ordinario no tiene por qué conocer de límites de constitucionalidad o técnicas legislativas, de ahí que evidentemente muchas de las propuestas no prosperan por tecnicismos o incluso se archivan, como si se tratara de la inadmisibilidad de una denuncia al analizar un tipo penal, porque alguno de los elementos de tipicidad falta en la descripción típica para que se configure la conducta ilícita.

Finalmente, en resolución n.º 3280-E9-2011 dictada por el Tribunal Supremo de Elecciones en San José, a las quince horas cuarenta minutos del

veintiocho de junio de dos mil once, para analizar una solicitud de recolección de firmas para proceder a un referéndum ciudadano que reforme varios artículos de la Ley Orgánica del Tribunal Supremo de Elecciones (TSE), del Código Electoral y del Código Penal. Concluyó en sus argumentos de rechazo lo siguiente:

[...] VI.- Conclusión: De acuerdo con lo expuesto, esta Magistratura Electoral advierte groseros y evidentes vicios de inconstitucionalidad respecto del trámite solicitado, que le impiden dar curso a la solicitud de recolección de firmas toda vez que, aún cuando no se trata de todo el proyecto de ley sino de ciertas normas, se aprecia con claridad que, en los ejes temáticos analizados, existen disposiciones que son materia de reserva constitucional o que están sustraídas a la posibilidad de ser sometidas a referéndum. En otras palabras, bajo ningún motivo o circunstancia puede este Tribunal, faltando al principio de legalidad (garantía para los ciudadanos de que los órganos estatales actuarán de conformidad con sus competencias), soslayar las dificultades apuntadas y autorizar la gestión sobre temas que, como se indicó ut supra, están reservados a la Constitución Política o que obedecen a materias que no pueden conocerse en consulta ciudadana, como lo es el caso de las cuestiones penales, siendo que estas disposiciones no son accesorias o instrumentales en relación con la consecución del objetivo y fin propios del proyecto, sino esenciales. Esta razón sustancial torna inaplicable el principio pro participación tutelado por este Tribunal desde la resolución n.º 790-E-2007 dado que, aún y cuando se trata de un principio constitucional, éste no actúa de forma ilimitada, irracional o desproporcionada respecto de las demás normas y principios constitucionales y legales [...].

De la jurisprudencia citada se colige que los motivos de rechazo siempre se fundamentan en omisión de tecnicismos o bien incoherencias con el bloque de constitucionalidad, sin embargo, la competencia para desestimar los proyectos de ley no se encuentra determinada en ningún texto normativo ni está asignada a ningún órgano estatal, es decir no se encuentra regulado de precio por principio de legalidad dentro de los márgenes del ordenamiento jurídico. Esto

podría, de no corregirse a corto plazo, volverse contradictorio para el fin que se incorporó la figura del referéndum a la Constitución Política y la democracia costarricense. Es cierto que debe ser cautelosa la aplicación de la figura, no obstante, de todos los libros, artículos, revistas y sitios web investigados, se evidencia cierto temor al abordar el tema, llenos de inseguridades y vacíos normativos.

En virtud de lo anterior, en las siguientes páginas se expresarán las conclusiones a las que se arribó con la investigación, a efectos de comprobar la pregunta de investigación, que consistía en determinar cuáles factores inciden en la efectividad de los mecanismos de democracia semidirecta. Y en ese sentido, de ser posible, emitir unas cuantas recomendaciones para mejorar los mecanismos de convocatoria de democracia directa (semidirecta).

CONCLUSIONES

Al finalizar la presente investigación científica, se tiene un panorama más claro y preciso de los factores que inciden en la efectividad de los mecanismos de democracia semidirecta en Costa Rica; para una efectiva participación de la ciudadanía.

La cultura democrática, el grado individual de participación ciudadana de cada costarricense, y su interés por los asuntos públicos, inciden significativamente en la efectividad de los mecanismos de democracia semidirecta; esto responde a que, para realizar el trámite de convocatoria a un referéndum o bien, gestionar la moción para la convocatoria de un plebiscito, necesariamente el costarricense tiene que recurrir a regulaciones técnico-jurídicas, que si bien es cierto en muchos casos son básicas, en muchos otros son complejos, y el ciudadano promedio no comprende la jerga que gira en torno al tema.

No está previsto en la *Ley de Regulación del Referéndum* un acompañamiento a las personas interesadas, solamente se les señala lo que dice expresamente la ley y con eso basta. De manera que el ciudadano que desconozca ciertos aspectos vitales que hayan adoptado el TSE y la Sala Constitucional interpretativamente y que no menciona la *Ley de Regulación del Referéndum*, automáticamente se encuentra expuesto al archivo de su gestión sin mayores consecuencias.

Para poner un ejemplo, cuando un grupo gestor no entrega al menos la cantidad de formularios que se estima puedan equivaler al mínimo exigido por el padrón electoral, simplemente se desestima por una lógica matemática, pero eso no se previene al ciudadano gestor y tampoco está previsto por ley. En otras palabras, si se necesitan cien mil firmas y se entregan solamente nueve mil formularios, a diez firmas de ciudadanos por hoja, aun estando todas correctas, estas últimas solo ascenderían a noventa mil, por lo que no llegarían al objetivo. Esto ha sido motivo de archivo de consultas populares, sin mayor justificación, y disponiendo al grupo gestor con meses restantes para la recolección de firmas.

Así las cosas, a nuestro juicio se están generando perjuicios a los Administrados, por las siguientes razones:

El Tribunal Supremo de Elecciones y la *Ley de Regulación del Referéndum*, no establecen ningún tipo de cobro por la prestación del servicio de iniciativa ciudadana, tampoco ninguna especie de subsidio, el ciudadano interesado debe cubrir todos los gastos tendentes a promover la convocatoria a referéndum. Estos gastos se incurren por el traslado de los interesados al TSE para cada gestión, pero principalmente se ven incrementados en el proceso de recolección de firmas. El proceso de recolección de firmas implica para el gestor distraerse de su vida cotidiana durante nueve meses para solicitar el apoyo de los costarricenses a la convocatoria. Se imprimen tantos formularios como firmas sean requeridas a costa del gestor. Si se toma en cuenta que el cinco por ciento de los electores actualmente asciende a poco más de ciento sesenta mil personas, entonces se podría decir que se necesitan al menos dieciséis mil formularios impresos para recolectar las firmas, estos formularios son de un

tamaño extraordinario, están impresos por ambos lados, y deben llevar el folio consignado. Con esos parámetros, se estima que, solamente el costo de la impresión podría fácilmente ascender a más de ₡320.000,00 (trescientos veinte mil colones con 00/100). Y la Administración Pública no tiene reparo en imponerse ante el Administrado por razones esgrimidas que no en todos los casos satisfacen la decisión o al menos la justificación del archivo.

Por otra parte, el artículo 2 de la *Ley de Regulación de Referéndum* sin lugar a dudas es uno de los mayores factores para la efectividad del mecanismo de democracia semidirecta. Al incluir tantos temas genéricos no sujetos a referéndum, está excluyendo un sinnúmero de temas que no pueden ser consultados por esta vía, los cuales a nuestro criterio devienen en excesivos.

Las autoridades estatales prácticamente pretenden que el proyecto de ley propuesto por un ciudadano se encuentre impecable desde todo punto de vista, sobre la Constitucionalidad, sobre la procedencia del tema y sobre la técnica legislativa, pero se echan de menos cualquier lineamiento o disposición para que se asesore en estos sentidos. Sobre esto en específico, existen Departamentos especializados en la Asamblea Legislativa y profesionales en el Tribunal Supremo de Elecciones, que podrían apoyar al ciudadano que se proponga convocar a una consulta popular, con el propósito de que en el camino, no se encuentre sorpresas con pronunciamientos cuestionables. Hasta este punto se concluye que los mayores factores que impiden la efectividad del referéndum, responden a vacíos regulatorios y procedimentales que impiden la efectividad de la consulta, pudiendo existir si se quiere, un proceso que garantice que cuando

proceda y se cumplan los requisitos exigidos por el legislador, realmente se convoque a la consulta de orden nacional.

El interés de los ciudadanos por la figura no es el problema, solamente basta con digitar en el buscador de la página web del Tribunal Supremo de Elecciones, para darse cuenta de la cantidad de solicitudes ingresadas y que han sido rechazadas. Sin lugar a dudas, lo que exige el Soberano es una reforma a la *Ley de Regulación del Referéndum* que delimite bien las reglas a seguir y las competencias de cada quien.

Así las cosas ante la hipótesis planteada, claramente se comprueba que la falta de regulación de los mecanismos de democracia semidirecta a nivel nacional, impiden la efectividad de la figura constitucionalmente prevista.

No está de más mencionar, que el tema se encuentra a disposición de otros investigadores para proponer una reforma puntual, que bajo un análisis de derecho comparado, incorpore lo mejor de otras legislaciones con mayor experiencia que la costarricense.

Sobre el tema del régimen Municipal, lo que debe regularse es toda la parte organizativa de la consulta popular de orden local, para un mejor entendimiento del proceso a seguir, siendo que de la organización de un proceso consultivo se generan dudas sobre otra gran cantidad de temas propios del derecho electoral.

RECOMENDACIONES

1.- Que se considere como una prioridad, regular el tema de las materias no sujetas a consultar a referéndum según el artículo 2 de la *Ley de Regulación del Referéndum*, siendo que esto ha quedado a la libre interpretación del Tribunal Supremo de Elecciones y la Sala Constitucional, lo cual genera una gran incerteza jurídica a la hora de solicitar la convocatoria.

2.- Que como parte de las etapas preparatorias de la consulta popular, antes de que el TSE autorice la recolección de firmas, se incluya en la Ley la obligación del Departamento de Participación Ciudadana y del Departamento de Servicios Técnicos, ambos de la Asamblea Legislativa, de coordinar y asesorar a todos los ciudadanos que quieran informarse sobre cómo proponer un proyecto de ley, y que a su vez, les brinden un acompañamiento y asesoramiento real, de forma que el texto no contenga inconformidades con la Constitución Política u otra normativa, y que supere cualquier vicio de forma o fondo, para que no sea razón de desestimar la convocatoria.

3.- Resulta fundamental que los gestores conozcan la *Guía para la formulación de proyectos de ley* de la Oficina de Iniciativa Popular de la Asamblea Legislativa, que contiene información de redacción de proyectos de ley de conformidad con la técnica legislativa, indispensable para la correcta presentación de los proyectos y su efectividad para someter a conocimiento del pueblo la decisión.

4.- Que como parte de los requisitos previos, antes de autorizar la recolección de firmas a los interesados, se remita el texto ya revisado por los Departamentos supra citados, a la Sala Constitucional, para que analice la constitucionalidad del proyecto de ley, de manera que si se contrapone al ordenamiento jurídico, se indique de inmediato sin generar gastos innecesarios a los Administrados o perjuicios sin necesidad alguna.

5.- Que los órganos estatales que revisan el proyecto, siguiendo el principio fundamental que protege el Referéndum de pro participación, corrijan oficiosamente cualquier asunto de forma o fondo que pueda impedir la efectividad del mecanismo de democracia semidirecta, así se garantizaría a la ciudadanía que la consulta, si efectivamente procede, se realizará según lo previsto, y en observancia del *animus* del legislador para promover la participación ciudadana.

BIBLIOGRAFÍA CONSULTADA

- Cortés, C., Zovatto, D., Klinger, I., Arias, R. (2011) *Profundización de la Democracia en Centroamérica* (Primera Edición Ed.) San José, Costa Rica: Editorial FUNPADEM.
- Eco, Umberto (1998). *Como se hace una tesis* (Primera Edición ed.). Barcelona, España: Editorial Gedisa S.A.
- Esquivel Faerron, Max Alberto (2008). “Referéndum en Costa Rica: la primera experiencia”. *Revista Derecho Electoral*. No. 6: pp. 137-168.
- Fonseca Arias, Kattia (2007). *El referéndum y el Tribunal Supremo de Elecciones*. Tesis para optar al grado académico de Licenciatura en Derecho. Facultad de Derecho. Universidad Hispanoamericana.
- González Taja, Mariana Mayela (2013). *Instituciones de democracia participativa en la legislación nicaragüense*. Tesis para optar al grado de Magíster en Derecho Parlamentario. Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales. Universidad Nacional Autónoma de Nicaragua.
- González Vallejo, Luis M. (2017) *Guía, trabajos finales de graduación tesis y tesis en ciencias sociales*. Dirección Metodología de Investigación, Unidad de Investigación de Ciencias Sociales. Universidad Hispanoamericana.
- Hernández Sampieri, R., Fernández Collado, C., & Baptista Lucio, P. (2014). *Metodología de la investigación* (Sexta Edición ed.). D.F., México: McGraw-Hill.
- Hernández Valle, R. (1990). *Derecho Electoral Costarricense* (Primera Edición ed.). San José, Costa Rica: Editorial Juricentro.
- Lissidini, Alicia y otros (2008). *Democracia directa en Latinoamérica*. Buenos Aires, Argentina: Editorial Prometeo Libros.
- Longan Montoya, Mabel (2008). *Balance jurídico sobre el Referéndum costarricense*. Tesis para optar al grado académico de Licenciatura en Derecho. Facultad de Derecho. Universidad de Costa Rica.
- Matarrita Arroyo, Mario (2016). “Recensión jurisprudencial: La convocatoria a una Asamblea Constituyente por la vía del referéndum. Apuntes a propósito de la resolución del Tribunal Supremo de Elecciones n.º 6187- E9-2016.” *Revista Derecho Electoral*. No. 23: pp. 261-266.
- Pacheco, F.A. (2010). *Introducción a la teoría del Estado* (Segunda Edición ed.). San José, Costa Rica: Editorial Universidad Estatal a Distancia.

- Prado Hidalgo, Nicolás (2010). *Análisis de Derecho Comparado sobre la participación del Poder Ejecutivo en los Procesos de Referéndum*. Tesis para optar al grado académico de Licenciatura en Derecho. Facultad de Derecho. Universidad de Costa Rica.
- Rodríguez Quijano, Andrea (2003). *Implementación del referéndum y la iniciativa popular en Costa Rica: Participación Ciudadana*. Tesis para optar al grado académico de Licenciatura en Derecho. Facultad de Derecho. Universidad de Costa Rica.
- Sobrado González, Luis Antonio (2007). "Primera experiencia de referéndum en Costa Rica: Regulación y Alcances". *Revista Derecho Electoral*. No. 6: pp. 137-168
- Sobrado González, L.A. (2014). *Elecciones y Democracia* (Primera Edición ed.). San José, Costa Rica: Editorial Instituto de Formación y estudios en Democracia (IFED).
- Velásquez Portales, Rafael (2014). *La Democracia en América Latina: Problemas y Desafíos "Hacia la instauración de una democracia constitucional e inclusiva"*. Tesis para optar al grado académico de Doctor en Derecho. Facultad de Derecho y Criminología. Universidad Autónoma de Nuevo León. México.
- Zovatto Garetto, Daniel (2015). "Las instituciones de democracia directa." *Revista Derecho Electoral*. No. 20: pp. 34-75.

Publicaciones en Internet

- 2 de octubre de 2012. Walter Antillon. DerechoAIDía.com
<http://derechoaldia.com/index.php/constitucional/constitucional-doctrina/94-el-referendum>

GLOSARIO

Lege ferenda : De *lege ferenda*, es una locución latina que significa «para una futura reforma de la ley» o «con motivo de proponer una ley». En consecuencia, se trata de una recomendación que debe ser tenida en cuenta como conveniente en una próxima enmienda legislativa.

Animus: Motivación o espíritu del legislador.

Pro-participacione: Pro-participación.