



# **DUODÉCIMO INFORME SOBRE EL ESTADO DE LA NACION EN DESARROLLO HUMANO SOSTENIBLE**

**Informe Final**

**INSTITUTOS DE DEMOCRACIA PARTICIPATIVA  
EN COSTA RICA**

*Investigador:  
Dr. Bernal Arias Ramírez*



## Índice

Introducción .....	3
I. La Democracia participativa, aspectos generales .....	4
1. La argumentación de los aspectos positivos y negativos.....	6
2. Tipo de Democracia en la historia constitucional costarricense.....	7
II. Democracia Participativa en el nivel nacional.....	10
1. El Referéndum .....	11
a. La incorporación constitucional del referéndum .....	11
b. El desarrollo de la ley de referéndum .....	14
c. El Referéndum costarricense confrontado con el derecho comparado .....	16
2. La Iniciativa Popular.....	24
3. El Plebiscito.....	25
4. La reforma al artículo 9 de la Constitución Política .....	26
III. Democracia Participativa en el nivel local.....	28
1. Instrumentos de participación directa local .....	28
2. Presupuesto participativo .....	35
IV. Participación del ciudadano en espacios dados por la democracia representativa .....	36
1. En el ámbito de la ley.....	36
2. En las Comisiones Mixtas de la Asamblea en 2005.....	38
V. La acción directa (popular) de carácter constitucional .....	39
VI. Actividad participativa en organizaciones sociales.....	44
Notas Bibliográficas y documentales.....	48
Anexo 1 .....	52
Anexo 2 .....	58

## **Institutos de democracia participativa (Costa Rica)**

### **Introducción**

El presente trabajo pretende examinar los instrumentos formales de democracia participativa que se emplean en Costa Rica en los ámbitos nacional y local, por ende, si han sido y están siendo utilizados como práctica política en el proceso de toma de decisiones sin intermediación, o si, su dación a la ciudadanía es una manifestación ornamental de democracia avanzada sin substanciación.

Se auscultará en la historia constitucional el avance democrático respecto de este tipo de mecanismos. De la misma forma en otra sección abordaremos el referéndum recién dado al pueblo por el poder constituido en el ámbito nacional y la operatividad del plebiscito en el nivel local.

Nuestro estudio va orientado al aspecto político de esa articulación ciudadano-poder público, en lo que atañe a instrumentos de participación política, sus especificidades y los actores imbricados en ella. No sobra decir que la generación de nuevos instrumentos en Costa Rica de participación popular va atado a las nuevas corrientes internacionales, pero también a la confianza en el sistema político de adaptarlas gradualmente desde los años noventa con importantes ajustes al régimen democrático.

Como preludio, es interesante observar que una Democracia liberal como la que hemos tenido desde las primeras Cartas fundamentales, ha adaptado, como lo han hecho otras democracias occidentales avanzadas, mecanismos de democracia de corte popular, desplazando únicamente en cuestiones puntuales, y cuando sea necesario, el modelo representativo decimonónico de Montesquieu o Sieyès. Así, el echar mano a la tesis Rousseauiana de apelaciones referendarias al pueblo es una posibilidad y, en ocasiones, una necesidad según el contexto o las circunstancias en la vida política nacional. Disponer de esos elementos de escape es una medida juiciosa, por la posible salida a crisis, incluso de autoridad.

Aunque se tenía el plebiscito<sup>1</sup> desde la Constituyente de 1949, para asuntos de límites entre Provincias o creación de nuevas Provincias, con el nuevo Código Municipal de abril de 1998<sup>2</sup> se reafirman los institutos de referéndum, plebiscito y cabildo en el gobierno local<sup>3</sup>. Últimamente se han dado otros espacios con la aprobación de

---

<sup>1</sup> Vid. Párrafo segundo del artículo 168 de la Constitución Política “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 ordenara celebrar en la provincia o provincias que soporten la desmembración.”

<sup>2</sup> Ley No. 7794 de 27 de abril de 1998.

<sup>3</sup> Concordamos con Ubico Durán al determinar que, en cuanto a la naturaleza jurídica, el plebiscito es el resultado mismo de la consulta o acuerdo a que se llegue, por lo que se da en la fase constitutiva del acto, es decir es de carácter constitutivo. Esto es una diferencia tanto con el cabildo como con el

reformas constitucionales como la sucedida en el año 2002 con la creación del Referéndum y de la Iniciativa Popular en el nivel nacional<sup>4</sup>, además de introducir, la Asamblea Legislativa, en su carácter Constituyente reformador, la nueva adjetivación de la forma de gobierno que, además de representativa, es también participativa.<sup>5</sup>

Ya veremos que los instrumentos dados al costarricense son formales aunque no puestos suficientemente en práctica por una serie de obstáculos de tipo técnico y legal, además de político, como se explicará luego. Hay cierto recelo o temor excesivo de la clase política<sup>6</sup> o del poder público en aplicarlos, cuando se sabe que, un país rico y avanzado como Suiza tiene una larga tradición en uso de esos instrumentos<sup>7</sup>, de suyo, son conceptos comunes y normales de su vida democrática, de su forma de gobierno.

El recuento que se hará en líneas posteriores nos indicará que las organizaciones de la sociedad civil y las autoridades públicas de Costa Rica, en los últimos años, vienen promoviendo la participación popular en decisiones públicas, desde contribución en audiencias en temas ambientales o de tarifas de servicios públicos, hasta mecanismos de intervención directa de la población en decisiones políticas. El tema es si esa participación está estancada, se limita o avanza conforme se van dando los espacios de tipo formal.

## **I. La Democracia participativa, aspectos generales**

En su contenido esencial la Democracia participativa trata de un proceso ampliamente deliberativo para llegar a decisiones ciudadanas reforzadas, apoyadas por puntos de vista que pueden ser profesionales o de experto o de simple sensibilidad e interés de los individuos. De ningún modo el enfoque debe ser utilitarista del ciudadano para

---

referendo, por cuanto el cabildo se da en la fase preparatoria del acto, y el referendo, en la fase integrativa, porque el asunto es sometido a ratificación del cuerpo electoral, integrándose la voluntad del representante con la voluntad de validez del pueblo. Este último acto decisorio es autónomo pero se suma al de los representantes.

<sup>4</sup> Ley No. 8281, de 28 de mayo de 2002, publicada en La Gaceta No. 118, de 20 de junio de 2002, cuyos contenidos se desarrollan en la Ley No. 8492 Regulación del Referéndum, publicada en el Diario Oficial La Gaceta, No. 67, martes 4 de abril del 2006.

<sup>5</sup> Ley No. 8364, de 1º de julio de 2003. Publicada en La Gaceta No. 146, de 31 de julio de 2003.

<sup>6</sup> Hay cierta tendencia de aceptar la tesis de la filosofía griega sobre el concepto de democracia en función de quién debe gobernar “los más sabios o los mejores”, según esta idea los gobernantes naturales que gobiernen, paradoja que contiene la República de Platón cuya sociedad está estructurada en una división de clases, siendo el grupo superior, los filósofos, o el filósofo rey, el encargado de mantener el statu quo en una sociedad estática que trata de conservar inalterable. No obstante, desde las primeras reflexiones se respondió, ante la pregunta de a quién le compete el poder del Estado, que en democracia le responde al pueblo, cuyo poder legítimo lo puede ejercer por sí mismo o por representación, en uso de la regla de mayoría como método.

<sup>7</sup> En la década de los noventa, de los 405 referenda acreditados a nivel nacional en todo el mundo, 115 de estos fueron celebrados en Suiza, donde esta institución goza de un amplio uso desde hace más de un siglo. Mientras que en la década de los ochenta, solo se celebraron 129 referenda a nivel global, de los cuales 76 tuvieron lugar en la nación helvética.

ratificar lo que los poderes buscan<sup>8</sup>. En palabras simples, son alternativas dispuestas por el sistema político para alcanzar mayores compromisos en sociedad.

Como punto de partida se tiene que la Democracia participativa retoma su impulso a partir de la reunión Habilidad II celebrada en 1996 en Estambul, en ella, la comunidad internacional admite que las ciudades no podían desarrollarse sin sus habitantes<sup>9</sup>. Con esta idea se crean ciertos límites para pensar que la acepción de ese tipo de democracia tiene un espacio restringido hacia el ámbito local, de hecho, casi siempre cuando se trata este tema, va indisolublemente asociado a la descentralización y a los procesos de auto organización para satisfacer colectivamente necesidades básicas. Indudablemente esta visión está dirigida a la consecución de servicios públicos en una sinergia entre poder público y sociedad civil. Esta orientación es restringida por dejar de lado los institutos de Democracia participativa directa de naturaleza general.

Los promotores de la ideología de la Democracia radical señalan que los aparatos políticos legitimados por un sistema de Democracia representativa parecen volverse vacíos de contenido por pérdida de confianza de la opinión pública. Obviamente esta generalización no la podríamos aceptar a secas en nuestro medio, debido a que, si bien se requiere aceitar nuevamente la Democracia representativa, dándole nuevos soportes legales y reemplazando algunas formas de hacer política, lo cierto es que Democracia directa o semi-directa, en general participativa, no son excluyentes de la primera, sino sucedáneas o complementarias. Como respuesta a ese dilema nuestro país está en tránsito hacia la aplicación de esas nuevas formas, sin eliminar las estructuras de democracia liberal dadas desde la instauración de la República.

Hay circunstancias en que el ciudadano requiere definir un asunto sin intermediación política, sobre la cual, en ocasiones, no se tiene ningún control, esta visión es válida. Girar el centro de gravedad de la decisión en una coyuntura dada, podría tener un valor asociado al involucramiento ciudadano y al afianzamiento de las instituciones democráticas, por virtud de que se está, no solo, para sufragar cada cuatro años y elegir autoridades, sino para definir concomitantemente, en aspectos puntales –los que se consulten-, los destinos del país, la región o la comunidad.

Si la democracia representativa es satisfactoria y articula los intereses de la mayoría y no de grupos particulares, el Contrato Social se mantiene vigente, si además esa democracia está nutrida con instrumentos como: las consultas, los referendos, los plebiscitos y otras formas de participación, el sistema se reproduce, reconduce y retro alimenta constantemente. El problema se daría al no disponer el sistema de Democracia representativa de herramientas idóneas en una crisis política, de ahí que,

---

<sup>8</sup> Suele existir el enfoque utilitarista de grupos de poder para ratificar asuntos controversiales, previa medición demoscópica, pero al mismo tiempo, la democracia directa puede ser vista como una forma de sustraer a la elite, al partido imperante o al caudillo, del poder, fuerza y dominio sobre alguna decisión. A nuestro juicio ambas son deformaciones por contener visiones de forcejeo y manipulación.

<sup>9</sup> Tercera Conferencia o encuentro internacional sobre Democracia Participativa, Lille, 7, 8 y 9 de noviembre de 2003.

se ideen formas como las antes dichas u otras como la revocatoria de mandato, las elecciones anticipadas, la pérdida de credenciales, entre otras.

Ciertamente la participación es la antítesis de la abstención. Nuestro último proceso eleccionario de febrero de 2006 arrojó más de 34% de absentismo, el más alto en los últimos procesos cívicos, lo cual nos indica que la participación se hace necesaria para evitar rupturas, por eso se dice que la Democracia participativa constituye el enriquecimiento permanente de la Democracia representativa y no al revés. Dar cabida a la primera es un modo de permitir mayor pacto con la gente, mejores diálogos y mejor diseño de los asuntos públicos. Sin embargo, reconocemos que la Democracia representativa sigue siendo un modelo universal satisfactorio a condición de que sepa adaptarse para responder a las exigencias de todos los miembros de la sociedad. Una y la otra se pueden engrandecer y consolidar mejorando la gobernabilidad, pues, evidentemente, su valor se localiza en que el país dispondría de un arsenal suficiente para ser usado según los requerimientos de la situación factual, sea ésta política, social o económica.

## 1. La argumentación de los aspectos positivos y negativos

Hay cuestiones atrayentes que comentar respecto del empleo de la Democracia Directa, así, este mecanismo, como podemos observar en el cuadro *infra* consigue ser fuente de alabanzas como de críticas, la mayoría de las opiniones se decantan porque fortalece y perfecciona la democracia; sin embargo, otra corriente sugiere que va en contra de la partidocracia por salirse del control de las cúpulas partidarias, no obstante, esta corriente conservadora, en ocasiones, se ha valido de institutos de democracia directa para obligar a un gobierno a restablecer el Estado de Derecho y la Democracia representativa, como fue el caso de Fujimori en Perú (vid. Franco, 1998: 65). En momentos de ingobernabilidad acusada, de anomia social o de inviabilidad política en un país, se puede constituir en instrumento de gran utilidad por parte de las fuerzas en disputa. Irrecusablemente esta es una concepción instrumental restringida que se aleja de aquella que determina que la democracia directa ofrece mecanismos de participación y control ciudadano en asuntos de interés del “demos”, mediante la extensión de las actuales libertades públicas.

**Cuadro 1. Alabanzas y críticas a las técnicas de democracia directa**

<b>Alabanzas</b>	<b>Críticas</b>
La democracia directa evita la desmotivación política de los ciudadanos	Desautorizan a las instituciones representativas y desprestigian al parlamento
La democracia directa mantiene la soberanía popular en los periodos entre elecciones	Son manipulables con ventaja desde el poder
La democracia directa adecua las instituciones a la evolución de la sociedad	Las cuestiones se plantean en beneficio populista
Los resultados de las decisiones políticas están más cercanos a las preferencias de los ciudadanos	Los asuntos (contenidos) son complejos para la mayoría de los ciudadanos
La democracia directa mejora la gestión pública	Los medios de comunicación y los grupos de poder juegan un rol importante
El efecto acelerador: la democracia directa	Correrían peligro nuestros derechos civiles o los

como motor de reformas	de las minorías
El efecto freno: la democracia directa como control de los representantes políticos	Las minorías concienciadas pueden imponerse sobre la mayoría indiferente
La democracia directa mejora el proceso de toma de decisiones	La democracia directa es muy lenta. Puede ralentizar reformas necesarias
Los ciudadanos están mejor informados allí donde hay democracia directa.	La democracia directa es muy cara y los recursos disponibles saldrían del Estado.
La democracia directa es un catalizador de reformas electorales más justas.	No todo se puede decidir mediante referéndum
La democracia directa refuerza el parlamento y las instituciones representativas.	Los asuntos se limitan a una decisión si/no
La democracia directa da más poder real a los representantes electos	El referéndum no deja claro quien es responsable de la decisión
La democracia directa fortalece el sistema de partidos políticos.	Las fuerzas con mucho poder económico pueden secuestrar la posibilidad de convocar referéndum
La democracia directa previene la violencia política	Los intereses a largo plazo, de interés general y de los desfavorecidos económicamente no son considerados.
La democracia directa garantiza una menor centralización de las instituciones.	Basta con reformar la democracia representativa
La democracia directa permite decidir en temas específicos	La democracia directa debilita a los partidos políticos
La democracia directa disminuye el poder de influencia de grupos poderosos	La democracia directa produce líderes políticos más débiles
La democracia directa es una válvula de escape en casos de <i>impasse</i> político	La Democracia directa para todo tipo de consulta es algo utópico

Fuente: Datos incluidos por análisis de Mehr Demokratie (<http://mehr-demokratie.de>) de Alemania

Como se nota, desde el punto de vista dicotómico, razones hay de un lado y del otro para fortalecer o debilitar la postura, la simpatía hacia el sistema representativo o el de participación directa. Ambas son reacciones excluyentes, a pesar de ello, nuestro criterio sigue la lógica de tejer un sistema, adoptando lo mejor de un tipo con el otro. Se trata de un punto intermedio a que toda democracia desarrollada debe aspirar.

## 2. Tipo de Democracia en la historia constitucional costarricense

En la tradición de democracia liberal, la democracia directa o semi directa se plantea exclusivamente como un complemento de la democracia representativa, sea bajo régimen presidencial o parlamentario. Se trataría simplemente de intercalar en el sistema político el uso del referéndum, el plebiscito, la revocatoria de mandato, la iniciativa popular u otras análogas como forma de “perfeccionar” democráticamente dicho régimen, en decisiones políticas de trascendencia para la sociedad. Entonces, la Democracia directa no existe como “sistema”, sino como técnica de participación. Sin embargo, desde los orígenes republicanos podemos observar lo siguiente:

**Cuadro 2. Costa Rica: De menos a más Democracia en la historia constitucional**

Tipos de Democracia en el tránsito histórico	Constitución Política (dispositivos)		Instrumentos de Democracia Directa o Semi Directa
Democracia Liberal Representativa Intermediada (ELITISTA Y DÉBIL)	Intermediación de 3 grados	Intermediación de 2 grados	Ninguno
	1821 1823 1825 1841	1835 1847 1859 1869 1871	
Democracia Liberal Representativa de voto directo sin instrumentos de Democracia Participativa (EVOLUCIONA)	1871	Reforma parcial de 1913 de Ricardo Jiménez que otorga en CR el voto directo. No obstante, ya se tenía voto directo en la de 1844 que duró apenas tres años.	Ninguno
	1917 (anulada)	N/A	
Democracia Liberal Representativa de voto directo con instrumentos de Democracia Participativa	1844	N/A	Desde su promulgación tiene un instrumento de Democracia Participativa: Revocatoria de mandato. Esta Constitución estabiliza el sistema político tras la experiencia de los gobiernos de Carrillo y Morazán, y sus respectivas caídas. La Carta se adelantó a los tiempos, estableció el sufragio directo creando una sola categoría de ciudadano.

(SE ROBUSTECE)	1949	<p>Reforma parcial a los artículos a los artículos 105, 123, 124, 129, 102 y 195 (referendo y la iniciativa popular). Ley N° 8281, de 28 de mayo de 2002.</p> <p>Reforma parcial al artículo 9, introduciéndose después de “representativo”, la palabra “participativo” Ley N° 8364, de 1° de julio de 2003.</p>	<p>Desde su promulgación contiene el plebiscito limitado a cuestiones de límites provinciales. Por reforma parcial de 2002 el referendo y la iniciativa popular.</p> <p>Por reforma parcial de 2003, el gobierno además de representativo es participativo.</p>
----------------	------	--	---

Nota: Por carecer de interés no se incluyó la Constitución de la República Federal de Centroamérica de 1824, por asociación con otros Estados en cuyo ejercicio la democracia dependía de situaciones fuera de la regulación interior del sistema político.

Fuente: Arias Ramírez 2006.

Nuestra incipiente democracia originalmente adoptó el procedimiento para designar a las autoridades de los supremos poderes en un sistema de grados, en unas ocasiones, al principio, de tres grados y en otras, de dos grados, como se observa en la tabla *supra*, huelga indicar que el último grado era el que elegía las autoridades. A esto se añade el tema de la significación del concepto de ciudadanía, en que, valga la redundancia, el ciudadano tenía derecho a elegir aunque no necesariamente a ser electo. Para ser electo a algún puesto de autoridad se debía cumplir con ciertas exigencias, las que perduraron hasta la Constitución de 1871, casi todas de carácter patrimonial (tener bienes inmuebles o rentas anuales) o de educación, además de edad; en otras palabras, según el cargo se tasaba un mínimo de ingresos o bien, saber leer y escribir<sup>10</sup>, recordando, asimismo, que el derecho de la mujer de ejercer el sufragio se da a partir de los años cincuenta del Siglo XX. Evidentemente se trataba de una Democracia representativa imperfecta.

Aun con lo efímero de la Constitución de 1844 que respondió a una coyuntura especial donde se eliminan los grados y se establece el voto directo (no secreto) con posibilidad de hacer uso del mecanismo de la revocatoria de mandato por virtud de un período anterior de inestabilidad por golpes de Estado, lo cierto es que, con esa Constitución se elevó la edad y la capacidad económica, restringiendo el derecho de voto. Se contabiliza que de 79.982 personas sólo votaron 2.281. La vida de esta Constitución fue corta, por sobrevenir la Constitución de 1847, emitida tras un golpe de Estado.

La importancia que tiene esta Constitución –1844- se puede observar en su articulado. Así, por ejemplo, el artículo 2 indica “el poder y autoridad que éste ejerce, es inherente

<sup>10</sup> Para mayor abundamiento confrontar Vargas González, Hugo, *El Sistema Electoral en Costa Rica*, Serie Cuadernos de las Instituciones de Costa Rica, Editorial de la Universidad de Costa Rica, 1ª Edic., 2005, 80 p.

al pueblo, y conferido con el único objeto de mantener entre los asociados la paz, haciendo que todos mutuamente se respeten sus derechos individuales”<sup>11</sup>. Esa Carta también determina en el artículo 3, “siempre que el Gobierno, cualquiera que sea su forma, no llene el objeto de su institución manteniendo la paz pública por la observancia de las leyes justas, el pueblo del Estado tiene un derecho incuestionable, previos los reclamos que establezca el derecho de petición, para alterarlo en todo ó en parte, ó abolirlo ó instituir otro, según sea que mejor conviene a su seguridad y felicidad”. En lo que respecta a la forma de gobierno el artículo 49 dice: “el gobierno del Estado Libre de Costa Rica, es y será siempre popular representativo”<sup>12</sup>, y su objeto la felicidad y prosperidad del mismo Estado”.

Sin lugar a duda fue un avance significativo, aunque no puesto en práctica, en una sociedad políticamente rudimentaria y convulsa. No obstante, pasó un largo período en la historia costarricense en que no se contó con instrumentos de Democracia participativa directa, cuestión que se retoma estrechamente con la Constituyente de 1949 con el plebiscito restringido a cuestiones de límites provinciales, y los nuevos impulsos dados por reformas parciales a la Constitución en el año 2002 y 2003, temas que se desarrollarán líneas abajo.

## **II. Democracia Participativa en el nivel nacional**

Es verdad de perogrullo que ningún sistema en el mundo practica la democracia directa pura<sup>13</sup>, en general las instituciones de la democracia combinan aspectos representativos con alguna mezcla de instrumentos de democracia participativa. Ahora, no cabe duda que empiezan a adquirir cada vez más presencia y aceptación esos institutos en los sistemas políticos, aun así, nos sumamos al criterio que determina que no son mecanismos universalizados sino en etapa germinal que “democratizan más la democracia”.

---

<sup>11</sup> Establece el artículo 5 de esa Constitución que, toda determinación sea en forma de ley, decreto, providencia, sentencia, auto u orden que proceda de cualquier poder, si ataca algún derecho natural del hombre o la comunidad o cualquier garantía fundamental, es por el mismo hecho nula, ninguno tiene obligación de acatarla y obedecerla (desobediencia al Derecho positivo). Ahora, el poder civil (art. 6) no tiene facultad para anular en la sustancia ni en los efectos ningún acto público o privado que se ajuste con justicia a la ley.

<sup>12</sup> El Poder Legislativo se le confiere a dos Cámaras, la una compuesta por representantes electos directamente por los pueblos, y la otra de Senadores cuyo número no podrá bajar de cinco electos por sufragios directos de todos los pueblos (art. 51). Para la elección de personas en los poderes se celebran juntas populares, la población del estado se divide en secciones electorales con base aproximada a cinco mil almas y le corresponde a cada una elegir un representante y un suplente, y sufragar por los individuos de los otros poderes (Además de Representantes, Jefe, Senadores y Magistrados para la Suprema Corte de Justicia).

<sup>13</sup> En la antigüedad clásica era posible que ciudadanos reunidos en el ágora o en el foro pudieran participar en las discusiones públicas y decidir directamente sobre los temas del gobierno de la ciudad. Cuando las sociedades crecieron fue imposible que todos se pudieran reunir –factor demográfico y de espacio territorial- para tomar decisiones, y se ideó así el sistema de representación o de mandato, en materia política.

Con todo, los mecanismos de democracia participativa en el nivel nacional en Costa Rica son procesos activados “desde arriba”, por agentes del Estado, excepto el denominado referéndum ciudadano (impulso del 5% del registro electoral) que puede ser activado “desde abajo”. Más adelante veremos que los instrumentos de democracia directa municipal se accionan de la misma forma, “desde arriba”, con la venia o decisión de las autoridades locales.

## **1. El Referéndum**

El referéndum es aquel procedimiento de participación de los gobernados en el ejercicio del poder que les permite pronunciarse a favor o en contra. Como institución de Democracia semi directa asume diversas modalidades, por ejemplo, *abrogativo*, para derogar leyes vigentes, *legislativo*, de ratificación aplicable a leyes aprobadas por el poder legislativo pero no sancionada todavía por el Jefe de Estado, y, *facultativo*, para decisiones políticas de gran importancia que operaría al margen del proceso legislativo<sup>14</sup>.

Esas técnicas de democracia directa se pueden emplear con el objeto de solventar la grave crisis de prestigio que padece el Parlamento y los propios parlamentarios (lentitud deliberante, ineficacia, desconexión de la opinión popular) o podría constituirse en forma de control de la voluntad individual del representante por una voluntad general, estimulando que no actúen de espaldas a los electores. A la postre, las técnicas son formas para dilucidar una fuerte tensión política en el sistema. Concretamente, Max Weber (Economía y Sociedad, 1922) decía: son instrumentos utilizables frente a Parlamentos corrompidos.

### **a. La incorporación constitucional del referéndum**

Como se registró en la parte sobre Democracia participativa, está ganando terreno la “ideología de la participación” que opera a favor de la generalización de los institutos participativos, de modo que, numerosos ordenamientos estatales los incorporan como preceptos.

El diputado Villalta en 1995 cuando se discutía el tema, decía que el Proyecto de referéndum y de iniciativa popular había estado en el Congreso por más de siete años<sup>15</sup> pero que le garantizaba un buen futuro. Anotaba en ese contexto: “indudablemente, a todas aquellas formas de democracia directa les es inherente consolidar la participación

---

<sup>14</sup> Por ejemplo, en el año 2000 el gobierno checo aprobó un borrador sobre la ley del referéndum para aplicarse en el contexto de una consulta al pueblo relativa a la puesta en marcha de la Central Termonuclear de Temelín. El borrador que planteó ese Estado europeo estaba basado en la búsqueda de facilitar a los ciudadanos la participación en la toma de decisiones, en asuntos de gran envergadura para el país, sobre cuestiones relevantes de la política nacional e internacional. La convocatoria para la celebración de un referéndum, en ese caso, puede presentarla al presidente de la República cualquiera de las dos Cámaras del Parlamento o el Gobierno; mientras que los ciudadanos deben exhibir una petición respaldada por un mínimo de 300 mil firmas.

<sup>15</sup> El Proyecto de Ley original surge del ex diputado Gutiérrez Sáenz, acompañado de la firma de otros legisladores.

popular como la expresión más acabada de la democracia política” (Villalta, 1995: 151). Ad empero, este mismo ex legislador reconocía la opinión de Pedro de Vega, en el sentido de que el referéndum no pretende suplantar los mecanismos y el ejercicio normal de los poderes constituidos. En efecto, su aplicación no implica el asalto del Estado constitucional, sino que, al contrario, significa una complementación del sistema de *checks and balances*, de los frenos y contrapesos, en que descansa el Estado constitucional representativo, añadiendo ese autor español, que se ratifica o no un acto del poder constituido lo que no supone menoscabar sus competencias o atribuciones (De Vega, 1999: 119).

En nuestro medio, el trámite de la reforma parcial a la Constitución que pretendía el referéndum tuvo sus avatares, incluso, en una ocasión el expediente fue archivado a falta de un voto en segundo debate (37 con necesidad de una mayoría calificada en el Congreso de al menos 38 votos). Retomamos con otro Proyecto de Ley que era prácticamente una copia del archivado.

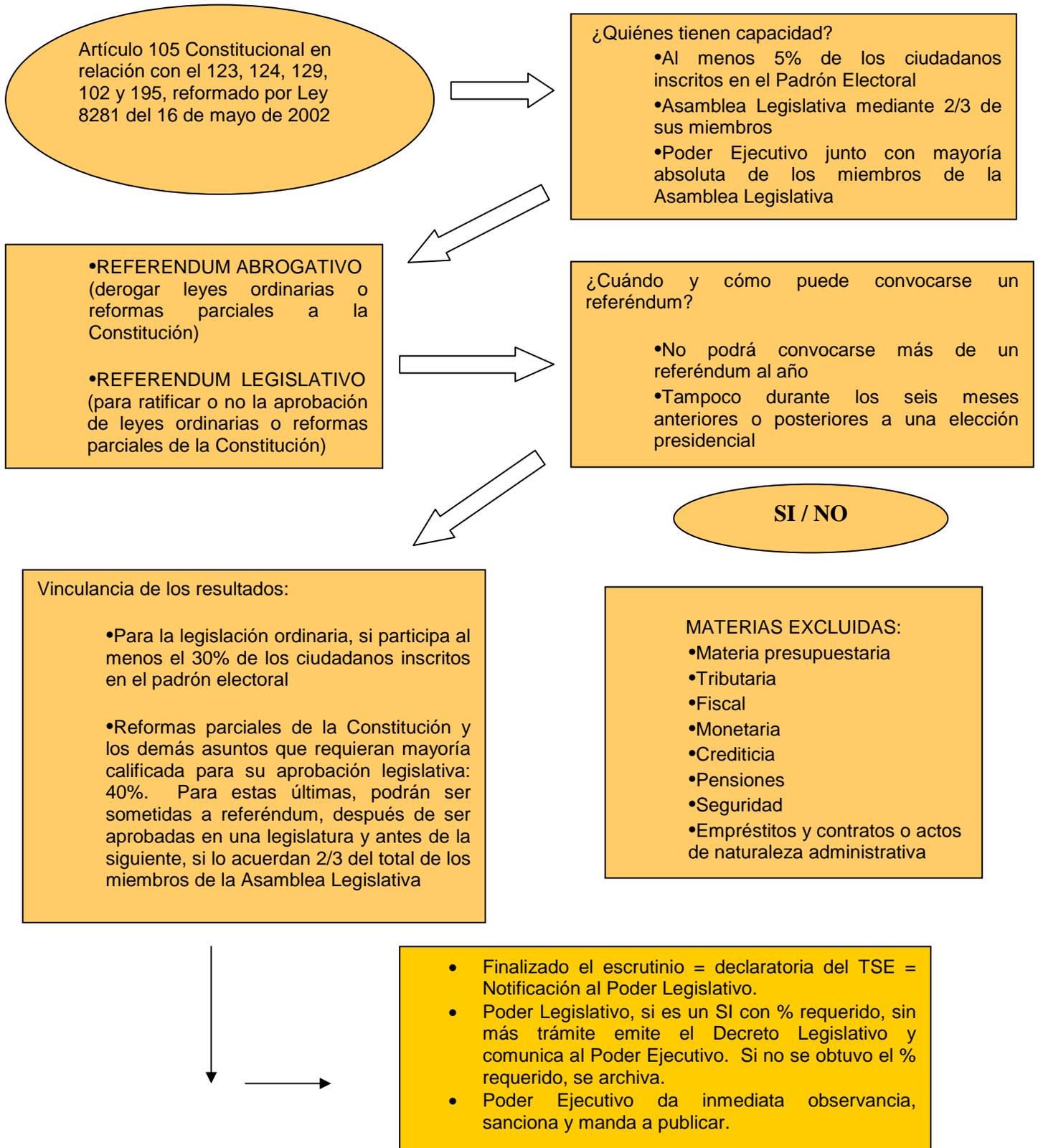
El Dictamen Afirmativo Unánime al Expediente Legislativo No. 13.989 de 5 de octubre de 2000 reafirma lo dicho al indicar “el proceso responde a un anhelo popular, evidenciado en muchos ámbitos de la acción política y de la vida cotidiana. Por ello, quienes hoy firmamos esta iniciativa, al igual que uno similar presentado a la Asamblea Legislativa, buscamos retomar la discusión sobre la importancia de abrir mayores espacios de participación a la sociedad.”<sup>16</sup> El dictamen señalaba que a pesar del alto grado de consenso mostrado por varias Asambleas, ya habían pasado más de diez años de discusión sin ser aprobada la reforma constitucional.

Lejos de hacer detalle sobre su marcha, lo que nos interesa aquí es evidenciar el contenido del referéndum costarricense, el que se resume en el siguiente diagrama:

---

<sup>16</sup> Dictamen suscrito por los ex diputados Acosta Polonio, Vargas Pagan y Núñez González.

## Elementos y fases de consulta "ad referéndum" en Costa Rica



## **b. El desarrollo de la ley de referéndum**

La reforma constitucional no era suficiente por lo que se requería una ley que normara y desarrollara el instituto<sup>17</sup>, no obstante, pasaba el tiempo y la ley no salía del Congreso, ¿por qué las elites o la clase política no aceleró, aprobó y sancionó fácilmente este tipo de instrumento? Se desconocen realmente los criterios aunque se especula que hubo temor de dotar al país del instrumento en momentos en que existía notables problemas de negociación política en un contexto de crisis de la democracia representativa por carencia de un proceso diáfano de negociación política, transfuguismo partidario y obstaculización de los procesos deliberativos y decisorios (v.gr., legislaturas 2003-2004 y 2005-2006).

Pero también podríamos explicar que el régimen parlamentario o presidencialista descansa en el libre juego, debate, transacción y compromiso entre partidos, en tanto que el referéndum dicotomiza la decisión, trasciende (en buena medida margina) el juego partidista y radicaliza las posiciones, quizá esto último igualmente pesó.

Tuvimos que esperar tres años después del vencimiento del transitorio de la Reforma Constitucional que otorgaba un año para desarrollar la ley que le daba contenido, y ello ocurrió, por virtud de una estimación con lugar de una Acción de Inconstitucionalidad por omisión del dictado de la ley<sup>18</sup> promovida por la Defensoría de los Habitantes de la República, declarada con lugar por la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, obligación incómoda hacia la Asamblea ordinaria (2002-2006) que devenía del *dictum* de un órgano jurisdiccional, y de una Asamblea anterior (1998-2002) que se ungió como Constituyente derivado.

No es sino hasta febrero del año 2006 que la Asamblea Legislativa elabora el Decreto Ley para ser sancionado por el Presidente de la República, Ley No. 8492. En esa oportunidad no hubo reparo u objeción del órgano de control de constitucionalidad sobre el procedimiento, sin manifestarse sobre el fondo o contenido<sup>19</sup>.

---

<sup>17</sup> Para Urcuyo es importante impedir un gobierno plebiscitario, opinión que se le escuchó alguna vez al exdiputado Villanueva Badilla, que se presta al populismo, la demagogia y la manipulación de masas desde el poder o por los grupos de interés sectoriales, con recursos suficientes para manejar campañas de opinión pública. Para este colega, el referéndum es un instrumento ciudadano, no del poder. Cfr. URCUYO Fournier, Constantino, *Reforma Política y Gobernabilidad*, Editorial Juricentro S.A., 2003, p. 90-91.

<sup>18</sup> Voto de la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia No. 5649-05. Omisión Legislativa Referéndum. Acción de Inconstitucionalidad interpuesta por la Defensoría de los Habitantes de la República contra la omisión de la Asamblea Legislativa en dictar leyes de referéndum e iniciativa popular en la formación de leyes. Se declara inconstitucional la omisión absoluta de la Asamblea Legislativa en el ejercicio de su poder normativo y en el cumplimiento del mandato expreso impuesto por el poder constituyente derivado en la reforma parcial a la Constitución Política a los artículos, entre otros, 105 y 123 mediante Ley número 8281 del 28 de mayo del 2002, para dictar, según el Transitorio Único, en el plazo de un año siguiente a la publicación de ésta —el cual venció el pasado 20 de junio del 2003— las leyes de desarrollo del referéndum y de iniciativa popular en la formación de la ley. Se le otorga a la Asamblea Legislativa el plazo de seis meses, contado a partir de la notificación de esta sentencia, para que dicte las referidas leyes.

<sup>19</sup> Voto de la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia No. 17617-05. Consulta Legislativa. Ley Reguladora del Referéndum, originalmente denominada Adición al título XI al Código Electoral de las

De la lectura de la Ley No. 8492 que regula la puesta en práctica del referéndum, y haciendo un análisis propio de lo que quedó contenido en la ley, se pueden destacar las siguientes observaciones resumidas en el sucesivo cuadro:

**Cuadro 3. Insuficiencias de la Ley No. 8492 de 23 de febrero de 2006  
Regulación del Referéndum**

Asunto	Insuficiencia
Agregado indeterminado a otras formas de participación ciudadana	El Constituyente reformador al no otorgar al país de la figura del referéndum facultativo o consultivo (cualquier tema de interés nacional), se añadió en el artículo 1 de la ley 8492 un párrafo final que no contiene ningún valor por indeterminado que resulta, aspecto que además no deviene de la Reforma Constitucional que instituye el referéndum, aunque ciertamente era deseable que se incluyera en su oportunidad cuestión que no ocurrió. Nos referimos a la frase que dice “La regulación de este instrumento no impedirá el desarrollo de otras formas de participación ciudadana en la vida política, económica, social y cultural del país, ni el ejercicio de otros derechos políticos no mencionados en esta Ley.”
Nula participación de los partidos políticos	Sólo pueden participar ciudadanos (no se especifica si agrupados) excluyendo a los partidos políticos en todo tipo de acto, por ejemplo, en propaganda, en integración de las JRV, en el impulso de foros, es decir, en todo el proceso, como expresión del pluralismo político y como instrumentos fundamentales para la participación política según lo determina el artículo 98 de la Constitución (posible inconstitucionalidad).
La modalidad del referéndum ciudadano fue restringida	Se confunde en el artículo 6 el instrumento de Iniciativa Popular con el Referendo <sup>20</sup> . La modalidad es restrictiva y somete al ciudadano o grupo de ciudadanos a un texto de proyecto nuevo que no está en la corriente legislativa (requiere evaluación formal del Departamento de Servicios Técnicos, consultas obligatorias, devolución del texto corregido al TSE, publicidad, etc.). Lo óptimo es que el ciudadano tenga posibilidad de indicar un Proyecto de ley, esté en la fase que esté, antes de la promulgación por parte del Poder Ejecutivo, y someter su contenido a referéndum. Además, en esta modalidad (referéndum ciudadano) se sustrae al ciudadano del derecho a indicar una Ley en vigor que se pretenda derogar (posible inconstitucionalidad) alejándose la norma legal de la norma constitucional.
No hay consulta	No se acopló en la Ley de Regulación de Referéndum las competencias de

distintas modalidades del Referéndum. Se evacua la consulta formulada en el sentido que no es inconstitucional el trámite seguido para la aprobación del proyecto de "Ley Reguladora del Referéndum" originalmente denominado Adición del Título XI al Código Electoral de las distintas modalidades del Referéndum, expediente legislativo número 14.850. Notifíquese a los diputados consultantes y al Presidente de la Asamblea Legislativa.

<sup>20</sup> Cuando BURDEAU define referendo lo hace como “procedimiento mediante el cual los ciudadanos de una comunidad política determinada, pueden intervenir en una decisión tomada o preparada por sus representantes; es decir los representantes preparan un texto sobre el que son llamados a pronunciarse todos los ciudadanos por sufragio universal.” Bourdeau, *Traité de Science Politique. Les Régimes Politiques. Librairie Generale de Droit et des Jurisprudence*. R. Pichón et R. Durand Auzias Rue Soufflot 20, Paris, 1972, pp. 254-255. Este concepto aceptado por la doctrina y por los principales tratadistas, no deja resquicio de duda de que los sufragantes en un referendo no tienen que preparar texto sino que son los representantes del poder legislativo constituido los que preparan y disponen de las iniciativas -los textos- en cualquier fase parlamentaria para que sean individualizados y llevados ad referéndum por la indicación del grupo de electores que solicite la consulta popular. Nótese que el pueblo participa de la aprobación o abrogación de un texto de carácter normativo, que a su vez es un instrumento de control directo del soberano sobre sus representados, por el cual se confirma o rechaza una decisión política de aquellos (asambleas constituyentes o legislativas).

preventiva sobre el proyecto ad referendum	la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, sobre todo en la revisión preventiva del texto del Proyecto de Ley (preguntas asociadas) o la Ley en vigor a someter a consulta <sup>21</sup> . Como es una decisión de democracia directa vinculante, debería ser cristalina la propuesta para que no produzca antinomias, por virtud de la desaplicación de la intervención del juez constitucional en la Ley Reguladora de Referéndum, de ahí que, algún tipo de consulta técnica preliminar hubiese vertebrado mejor el proceso.
Sin más trámite se confecciona el Decreto Legislativo	El artículo 14 y el 26 señalan que si se obtiene el porcentaje de ley favorable, se confecciona el correspondiente decreto legislativo el que se comunica inmediatamente al Poder Ejecutivo para su observancia y publicación <sup>22</sup> . La doctrina reconoce que la decisión vinculante del pueblo regresa al Parlamento, miembros que un acto formal, sin poder variar el criterio del pueblo, lo sellan con votación y luego pasan el asunto "Decreto Ley" al Poder Ejecutivo quien no tiene derecho de veto. Esto en la normalidad de los casos.
¿Qué pasa con la modificación o abrogación de ley dada por consulta ciudadana?	No se indica claramente en la ley dictada que regula el referéndum si ese tipo de decisión saldada y sellada es permanente o queda sometida a otro referéndum posterior para extinguir los alcances y efectos del referéndum anterior. ¿Qué pasa si la democracia representativa vuelve a revivir una ley que fue derogada por el pueblo en forma directa, o bien, modifica a los pocos años una ley que fue aprobada de modo referendario? No hay mecanismos en la legislación que clarifiquen estas situaciones.

Fuente: Arias Ramírez, 2006, basado en el articulado de la Ley No. 8422 de 23 de febrero de 2006.

### c. El Referéndum costarricense confrontado con el derecho comparado

En América Latina hay diversos países que han incorporado en sus ordenamientos jurídicos instrumentos de democracia directa, veamos:

- El pionero, sin duda, ha sido Uruguay que ha utilizado con frecuencia el plebiscito y el referéndum (art. 79 de la Constitución) ambos conceptos que los emplean indistintamente como si se tratara de sinónimos, aunque queda claro que el primero se usa, por ejemplo, para aprobar la Constitución (referéndum constituyente), mientras que el segundo, cuando se somete a consulta popular una ley; en tal sentido, ese país solo tiene el referéndum abrogativo<sup>23</sup>.

<sup>21</sup> Indefectiblemente va a surgir la polémica de cuál ley priva, la Ley No. 7135, "Ley de Jurisdicción Constitucional" en sus artículos 96 y 98, o la Ley No. 8492 "Regulación del Referéndum", ambas de tipo orgánico, venidas de la Carta fundamental y aprobadas por más de las 2/3 partes de la totalidad de los miembros de la Asamblea Legislativa. Hemos de suponer que la segunda ley, para el caso del empleo del mecanismo del referendo desaplica tácitamente y en su totalidad el Capítulo II "De la consulta de constitucionalidad", del Título IV de la Ley de Jurisdicción Constitucional, desautorizando cualquier tipo de actuación de los jueces constitucionales en los trámites de los referenda. En este caso, según nuestro análisis, el poder del legislador y del juez constitucional cede ante el poder directo del pueblo.

<sup>22</sup> En estos artículos de la ley de regulación del referéndum se confirma lo dicho en la cita anterior respecto de la nula intervención del juez constitucional.

<sup>23</sup> Semino, Miguel confirma que el Derecho constitucional uruguayo consagra el referéndum legislativo y el constitucional, no obstante apunta que también se tiene el referéndum contra los decretos (ordenanzas) municipales. Cfr. "Referéndum Legislativo y Constitucional en el Uruguay", en *Ius et Praxis*, Revista de la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas, Universidad de Lima, No. 25, junio de 1995, p. 78.

- En Guatemala la Constitución determina que las decisiones políticas de especial trascendencia deberán ser sometidas a procedimientos consultivos a todos los ciudadanos (art. 173 de la Constitución).
- En Chile la consulta popular se denomina plebiscito (art. 5 de su Ley fundamental) y procede para la reforma de la Constitución en caso de que el Presidente rechazara el proyecto reformado por el Congreso y, si este poder insistiere en su totalidad, para lo cual se requieren las dos terceras partes de cada Cámara (arts. 117 y 118 de la Constitución).
- La Constitución colombiana es una de las más prolijas en este tipo de instrumentos, reconoce muchas instituciones de democracia directa, el voto, el plebiscito, el referéndum, consulta popular, cabildo abierto, iniciativa legislativa, revocatoria de mandato (art. 103 de la Constitución). Se otorga al Presidente, previa venia del Congreso consultar al pueblo, cuando se trate de temas de trascendencia nacional. Además, la Constitución podrá ser reformada por el Congreso, por una Asamblea Constituyente, o por el pueblo mediante referéndum.
- Al igual que Colombia, Brasil incorpora casi todas las instituciones de democracia directa: plebiscito, referéndum e iniciativa popular (art. 14 de la Constitución).
- También Paraguay reconoce el referéndum legislativo, que podrá o no ser vinculante (art. 120 de la Constitución). Deja los casos de obligatoriedad al desarrollo de la ley.
- Por su lado Panamá reconoce el referéndum para la reforma constitucional (art. 308 de la C.P.) y de forma especial para los tratados y convenios relativos al canal, los que, luego de ser aprobados por el órgano legislativo, deberán ser sometidos a consulta popular (art. 310 de la Constitución). El artículo 236 garantiza el derecho de los ciudadanos al referéndum en los asuntos atribuidos a los concejos municipales.
- En Venezuela tienen el referéndum constitucional que lo limita a los casos de reforma general de la Constitución (art. 246, inciso 4 de la Constitución).
- En México su Constitución faculta al Congreso para someter por la vía del referéndum los ordenamientos legales y reglamentarios (art. 73 VI inciso 2)
- Mientras que en Ecuador el Presidente de la República puede convocar y someter a consulta popular las cuestiones que a su juicio sean de trascendental importancia para el Estado, semejante el referéndum francés, especialmente los proyectos de reforma constitucional y la aprobación o ratificación de tratados o cuerdos internacionales sobre cuya conveniencia no hayan logrado un acuerdo el titular del Ejecutivo y el Congreso Nacional. Esto se lo puede solicitar el

Congreso al Presidente cuando haya interpuesto veto constitucional a las leyes aprobadas por él o por las Comisiones con Potestad Legislativa Plena.

- Haití tiene una disposición en negativo, es el artículo 284 inciso 3) de su Constitución, que dispone “Toda consulta popular tendiente a modificar la Constitución por la vía del referéndum está formalmente prohibida.”
- En Perú, el artículo 260 de la Constitución indica “Las modificaciones en la demarcación regional requieren el pronunciamiento previo y directo de las poblaciones afectadas, conforme a la ley”. Similar al plebiscito territorial de Costa Rica.<sup>24</sup>
- Finalmente, en Nicaragua el artículo 167 relativo al Poder Electoral le otorga facultades a ese órgano del Estado para la organización, dirección y vigilancia de elecciones, plebiscito y referéndum. Al igual que Costa Rica su Constitución determina que es una República democrática, participativa y representativa.

De seguido veremos un consolidado de instrumentos de democracia directa que existen y se usan en algunos países de América Latina.

**Cuadro 4. América Latina: Instrumentos de democracia directa (1978-2002)**

País	Plebiscito /a/		Iniciativa ciudadana /b/		Referendo /c/		Revocatoria de mandato /d/	
	Existencia	Uso	Existencia	Uso	Existencia	Uso	Existencia	Uso
Argentina	Sí	Sí (1)	Sí	No	No	-	No	-
Bolivia	No	-	No	-	No	-	No	-
Brasil	Sí	Sí (2)	Sí	No	Sí	No	No	-
Chile	Sí	No	No	-	No	-	No	-
Colombia	Sí	Sí (1)	Sí	Sí (2)	Sí	No	Sí	No
Costa Rica	Sí	No	Sí	No	Sí	No	No	-
Ecuador	Sí	Sí (33)	Sí	No	No	-	No	-
El Salvador	Sí	No	No	-	No	-	No	-
Guatemala	Sí	Sí (5)	Sí	No	No	-	No	-
Honduras	No	-	No	-	No	-	No	-
México	No	-	No	-	No	-	No	-
Nicaragua	Sí	No	Sí	No	Sí	No	No	-
Panamá	Sí	Sí (2)	No	-	No	-	No	-
Paraguay	Sí	No	Sí	No	Sí	No	No	-
Perú	Sí	Sí (1)	Sí	No	Sí	No	Sí	No

<sup>24</sup> En Perú, la Resolución No. 372-2006-JNE, admitió la iniciativa ciudadana para someter a Referéndum el TLC con los Estados Unidos, luego de casi dos años de iniciado el proceso de recolección de firmas. A través de la citada Resolución el Jurado Nacional de Elecciones admitió la iniciativa ciudadana sobre la obligatoriedad de someter a Referéndum ese Tratado comercial. Con más de 100,000 firmas presentadas, abrió paso a una importante demanda popular impulsada por múltiples organizaciones de productores agrarios, organizaciones de salud, derechos humanos, consumidores, organizaciones juveniles, de mujeres, entre otras.

Rep. Dom.	No	-	No	-	No	-	No	-
Uruguay	Sí	Sí (2)	Sí	Sí (5)	Si	Sí (6)	No	
Venezuela	Sí	Sí (3)	Sí	No	Sí	No	Sí	No
<b>A. L.</b>	<b>14</b>	<b>50</b>	<b>11</b>	<b>7</b>	<b>8</b>	<b>6</b>	<b>3</b>	<b>0</b>

Fuente: Reelaboración propia, basada en datos de PNUD 2004.

Notas:

/a/ En todos los casos se trata de plebiscitos vinculantes, excepto el de Argentina y 16 de los 33 de Ecuador que fueron no vinculantes. En el caso de El Salvador existe el plebiscito solamente respecto de la integración centroamericana.

/b/ Consolida la iniciativa vinculante y no vinculante. Los cinco casos de Uruguay son vinculantes mientras que los dos de Colombia son no vinculantes.

/c/ De los seis casos registrados, todos en Uruguay solamente dos tuvieron éxito en su uso.

/d/ No se registra ni una sola vez su uso en el período analizado 1978-2002.

La información se refiere únicamente a mecanismos de democracia directa oficiales en el ámbito nacional.

Para ampliar el nivel de comparación hemos tomado parámetros o aspectos sustanciales que debe contener una Ley de regulación de referéndum. Antes bien, para realizar la verificación asimos como muestra dos países latinoamericanos, uno de ellos el nuestro, Costa Rica, el otro, Uruguay, y tres países europeos que componen la Unión Europea (Portugal, Austria y España)<sup>25</sup>.

Los diez parámetros utilizados versan sobre: el alcance, el ámbito o cobertura territorial, las materias de excepción, el órgano o cuerpo con capacidad de impulso, los sujetos con derecho a hacer propaganda, la delimitación y acumulación de asuntos, la formulación de la o las preguntas, los límites temporales, los porcentajes mínimos, y su efecto vinculante.

<sup>25</sup> Las fuentes sobre las que se basa esta comparación son: **Costa Rica/a/** Ley No. 8492 Regulación del Referéndum, publicada en el Diario Oficial La Gaceta, No. 67, martes 4 de abril del 2006 que desarrolló la Reforma Constitucional aprobada mediante Ley No. 8281, de 28 de mayo de 2002, publicada en La Gaceta No. 118, de 20 de junio de 2002. **Uruguay/b/** Ley No. 16.017 Ley de Elecciones, publicada D.O. 6 abril/989-No. 22839, modificada por la Ley No. 17.244 Recurso de Referéndum contra las leyes, publicada D.O. 6 de jul/000-No. 25554. **Portugal/c/** Ley núm. 45/1991, de 3 de agosto, orgánica del régimen de referéndum. Datos tomados de BLE Boletín de Legislación Extranjera, 139-140, Mayo-Junio 1993, Cortes Generales, Secretaría General del Congreso de los Diputados y Secretaría General del Senado, España. Traducción del portugués. **Austria/d/** Ley Federal de Referéndum de 1972, publicada en el Boletín de Legislación Federal (Bundesgesetzblatt, abreviadamente BGBl.), modificada parcialmente por las leyes federales de 27 de abril de 1982 y 28 de febrero de 1990. Esta ley se refiere al Referéndum legislativo y a la votación de revocación o deposición de mandato. La legislación austriaca tiene otra ley federal denominada de consultas populares de 29 de junio de 1989 en la que se regula la celebración de las llamadas consultas al pueblo (Volksbefragungen), que son los referéndum meramente consultivos. A efectos nuestros vamos a incluir los elementos de ambas leyes en la tabla. **España/e/** Ley Orgánica 2/1980, de 18 de enero, sobre Regulación de las distintas modalidades de Referéndum (BOE núm. 20, de 23 de enero), modificada por la LO 12/1980 de 16 de diciembre de 1980.

**Cuadro 5. Referéndum y su ámbito según país**

PAIS	Ámbito del referendo
COSTA RICA/a/	<p>El pueblo ejerce la potestad de referéndum, para aprobar o derogar leyes y reformas parciales de la Constitución.</p> <p>La regulación del instrumento no impide el desarrollo de otras formas de participación ciudadana en la vida política, económica, social y cultural del país, ni el ejercicio de otros derechos políticos.</p> <p>Tipos de Referéndum: a) legislativo para ley ordinaria o reformas parciales a la constitución, y b) abrogativo. Posibilidad genérica insustancial.</p>
URUGUAY/b/	<p>Contra leyes, totalidad de la ley o contra algunos artículos, precisamente individualizados dentro del año de su promulgación. Podrá interponerse por el 25% del total de inscriptos habilitados para votar.</p> <p>Se establece una vía rápida no excluyente de la anterior que permite la interposición del recurso de referéndum, exigiendo la comparecencia del 2.5% de los ciudadanos inscriptos habilitados para votar, dentro de un plazo de ciento ochenta días contados desde el día siguiente al de la promulgación de la ley que se pretende recurrir.</p> <p>Tipo de Referéndum: a) Solo abrogativo</p>
PORTUGAL/c/	<p>Cuestiones de gran interés nacional resueltas por la Asamblea de la República o por el Gobierno mediante:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- aprobación de Tratados Internacionales o,</li> <li>- de disposición legislativa (antes de su aprobación definitiva)</li> </ul> <p>Tipo de Referéndum: a) Normativo, sea legislativo o de gobierno, que incluye la aprobación de Tratados.</p>
AUSTRIA/d/	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Toda resolución legislativa del Consejo Nacional (Cámara Baja del Parlamento Federal), pero antes de ser promulgada por el Presidente de la República.</li> <li>- Toda modificación global de la Constitución finalizado el procedimiento legislativo y antes de la promulgación del Presidente.</li> <li>- Las modificaciones parciales a la Constitución cuando así lo pidan un tercio de los diputados del Consejo Nacional o del Consejo Federal (Cámara Alta del Parlamento Federal)</li> <li>- Decidir por votación popular si procede o no destituir al Presidente de la República.</li> <li>- Hay consulta popular sobre cualquier asunto de significación fundamental y de interés de toda Austria</li> </ul> <p>Tipos de referéndum: a) legislativo para ley ordinaria o reformas a la constitución, b) constitucional, c) para revocatoria de mandato, y d) facultativo para cualquier asunto.</p>
ESPAÑA/e/	<p>Referéndum consultivo previa autorización del Congreso de los Diputados por mayoría absoluta a solicitud del Presidente del Gobierno.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Referéndum constitucional, sobre proyectos de reforma constitucional aprobados por las Cortes Generales y siempre que lo solicite una décima parte de los miembros de cualquiera de las Cámaras. Cuando se trate de la revisión total de la Constitución o una parcial que afecte el Título preliminar, al Capítulo 2º, Sección 1ª, del Título I al Título III, se procederá a la aprobación de la propuesta por 2/3 y la disolución inmediata de las Cortes. Las nuevas Cámaras elegidas deberán ratificar la decisión y aprobar el nuevo texto constitucional por mayoría de 2/3, luego se someterá el texto a referéndum para su ratificación.</li> <li>- Referéndum de iniciativa autonómica, acordado por las diputaciones autonómicas y por las tres cuartas partes de los municipios de cada una de las provincias afectadas.</li> <li>- Referéndum de un Estatuto de Autonomía, requiere de la comunicación al Presidente del Gobierno del texto resultante de la diputación autonómica o del texto aprobado por las Cortes Generales. Aplica para las provincias comprendidas en el ámbito territorial del proyectado Estatuto.</li> </ul> <p>Tipos de referéndum: a) facultativo, b) constitucional, c) de iniciativa autonómica, d) estatutario de autonomías.</p>

Fuente: Arias Ramírez, 2006.

**Cuadro 6. Referéndum y ámbito territorial, según país**

PAIS	Nivel territorial
COSTA RICA/a/	Nacional Existen referendos municipales que se regulan aparte, en el Código Municipal
URUGUAY/b/	Nacional
PORTUGAL/c/	Nacional
AUSTRIA/d/	Nacional
ESPAÑA/e/	Nacional, comunidades autónomas o provincias. Existen consultas populares de Ayuntamientos de índole municipal que se regulan aparte.

Fuente: Arias Ramírez, 2006

**Cuadro 7. Referéndum y materias de excepción, según país**

PAIS	Materias excluidas
COSTA RICA/a/	Proyectos de ley sobre materia presupuestaria, tributaria, fiscal, monetaria, crediticia, de pensiones, seguridad, aprobación de empréstitos y contratos, ni actos de naturaleza administrativa.
URUGUAY/b/	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Leyes que establezcan tributos, entendiéndose por tales, impuestos, tasas y las contribuciones especiales</li> <li>• Casos en que la iniciativa sea privativa del Poder Ejecutivo.</li> <li>• Leyes constitucionales<sup>26</sup></li> </ul>
PORTUGAL/c/	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Modificaciones a la Constitución</li> <li>• Todas las materias de competencia de la Asamblea de la República y todas las de competencia exclusiva.</li> <li>• Las cuestiones y actos de contenido presupuestario, tributario o financiero</li> <li>• Las materias referentes a organización y funcionamiento de la Asamblea, del Gobierno y de los Tribunales, del Ministerio Fiscal y de sus magistrados</li> </ul>
AUSTRIA/d/	No hay materias excluidas salvo para el caso de las consultas populares de significación nacional, en que se excluyen aquellas materias sobre las cuales haya de pronunciarse un tribunal o bien, una autoridad administrativa.
ESPAÑA/e/	No hay un nivel expreso en la normativa.

Fuente: Arias Ramírez, 2006

**Cuadro 8. Referéndum y órgano o cuerpo con capacidad de impulso por país**

PAIS	Órgano o cuerpo con capacidad de impulso e iniciativa
COSTA RICA/a/	De iniciativa ciudadana convocado por al menos un cinco por ciento (5%) de los ciudadanos inscritos en el padrón electoral. Legislativo: convocado por la Asamblea Legislativa mediante la aprobación de dos terceras partes del total de sus miembros. Ejecutivo: convocado por el Poder Ejecutivo junto con la mayoría absoluta de la totalidad de los miembros de la Asamblea Legislativa.
URUGUAY/b/	Ciudadanos
PORTUGAL/c/	La Asamblea de la República que compete a los diputados, a los grupos parlamentarios (Proyecto de Resolución). El Gobierno (Acuerdo en Consejo de Ministros)

<sup>26</sup> No se comprenden como excepciones: las leyes interpretativas de la Constitución, las leyes remitidas a la Asamblea General con declaración de urgente consideración, cuya iniciativa es exclusiva del Poder Ejecutivo y las leyes, habiendo sido objetadas u observadas por el Poder Ejecutivo por inconstitucionales, hubieren sido promulgadas tras el levantamiento de las objeciones u observaciones.

AUSTRIA/d/	- Presidente Federal convoca los referendos y las consultas populares - La Asamblea Federal (Consejo Federal y Consejo Nacional conjuntamente, convocados por el Canciller Federal), convoca las consultas para revocar el mandato al Presidente Federal
ESPAÑA/e/	El Gobierno a propuesta del Presidente, salvo las reservadas por la Constitución al Congreso de los Diputados. Formalmente corresponde al Rey convocar a referéndum, mediante Real Decreto acordado por el Consejo de Ministros y refrendado por su Presidente.

Fuente: Arias Ramírez, 2006

### Cuadro 9. Referéndum y sujetos con derecho a hacer propaganda por país

PAIS	Con derecho a hacer campaña
COSTA RICA/a/	Los particulares costarricenses (ciudadanos) . Hay omisión absoluta de los partidos políticos y coaliciones de partidos
URUGUAY/b/	No lo establece claramente la ley.
PORTUGAL/c/	Partidos Políticos, aplicando la ley a las coaliciones permanentes de partidos políticos
AUSTRIA/d/	No regulado
ESPAÑA/e/	Grupos políticos (se entienden partidos, federaciones, coaliciones y agrupaciones de electores) con representación parlamentaria, o a los que hubieran obtenido al menos un 3% de los sufragios válidamente emitidos en las últimas elecciones generales para el Congreso de los Diputados.

Fuente: Arias Ramírez, 2006

### Cuadro 10. Referéndum y delimitación y acumulación de asuntos por país

PAIS	Acumulación y delimitación por razón de materia
COSTA RICA/a/	Cuando se presente más de una solicitud de convocatoria, siempre y cuando se reciban dentro de los plazos de ley, el TSE podrá acumular las distintas consultas para que se conozcan en un solo acto comicial.
URUGUAY/b/	No lo establece claramente la ley
PORTUGAL/c/	Cada referéndum versará únicamente sobre un objeto determinado
AUSTRIA/d/	Se podrán convocar dos o más votaciones populares para el mismo día.
ESPAÑA/e/	Esto depende de la modalidad de referéndum.

Fuente: Arias Ramírez, 2006

### Cuadro 11. Referéndum y formulación de la o las preguntas por país

PAIS	Formulación de preguntas
COSTA RICA/a/	Se permite la formulación de preguntas, según sea uno o varios proyectos los sometidos a referéndum
URUGUAY/b/	No lo establece claramente la ley
PORTUGAL/c/	Ningún referéndum podrá contener más de tres preguntas
AUSTRIA/d/	Los referendos pueden contener varias preguntas, salvo en el caso del referendo sobre revocatoria de mandato donde cabe solo una, ¿Procede que el Presidente Federal sea destituido? Cuando tuvieren lugar el mismo día dos o más votaciones populares, la papeleta oficial de voto puede tener una dimensión que sea un múltiplo de los asuntos a votar (tienen recuento separado)
ESPAÑA/e/	Se puede formular una pregunta o varias preguntas a que ha de responder el Cuerpo electoral.

Fuente: Arias Ramírez, 2006

**Cuadro 12. Referéndum y los límites temporales por país**

PAIS	Límites temporales
COSTA RICA/a/	No podrá convocarse a más de un referéndum al año, tampoco durante los seis meses anteriores ni posteriores a la elección presidencial. De declararse estado de emergencia, necesidad pública u otras circunstancias análogas, serán potestad del TSE decretar la suspensión y reprogramación.
URUGUAY/b/	Se realizará dentro de los cuarenta y cinco días posteriores a la realización de las elecciones internas, de la segunda vuelta electoral o de las elecciones municipales, según el caso.
PORTUGAL/c/	No se podrá realizar ningún acto de convocatoria ni celebración de referéndum: <ul style="list-style-type: none"> <li>entre la fecha de convocatoria y la celebración de elecciones generales a órganos de soberanía, de autogobierno de las regiones autónomas y de las corporaciones locales, ni de diputados al Parlamento Europeo.</li> <li>en los tres meses posteriores a un referéndum</li> </ul>
AUSTRIA/d/	No lo regula la ley.
ESPAÑA/e/	No se podrán celebrar: <ul style="list-style-type: none"> <li>durante la vigencia de los estados de excepción y sitio en alguno de los ámbitos territoriales en los que se realiza la consulta, o en los 90 días posteriores a su levantamiento.</li> <li>en el período comprendido entre los 90 días anteriores y los 90 días posteriores a la fecha de celebración, en el territorio a que afecte, de elecciones parlamentarias o locales generales o de otro referéndum.</li> </ul>

Fuente: Arias Ramírez, 2006

**Cuadro 13. Referéndum y porcentaje de votantes mínimo por país**

PAIS	Número de votantes requeridos
COSTA RICA/a/	Para la legislación ordinaria, cuando participe por lo menos el 30% de los ciudadanos inscritos en el padrón electoral. En asuntos que requieran mayoría calificada legislativa, por lo menos el 40% de los ciudadanos inscritos en el padrón electoral
URUGUAY/b/	Se requiere el 25% de los inscritos para votar
PORTUGAL/c/	Hay indiferencia del número de votantes. El referéndum es eficaz con cualquier número.
AUSTRIA/d/	No lo regula la ley, entendiéndose eficaz el referendo con cualquier resultado o porcentaje de votación.
ESPAÑA/e/	Cuando se trate de referéndum de iniciativa autonómica, se ratificará por el voto afirmativo de mayoría absoluta de los electores de cada provincia. Si no se obtiene en todas las provincias aplica solo a aquellas que se obtuvo (está dirigido a cuestiones de autogobierno)

Fuente: Arias Ramírez, 2006

**Cuadro No. 14. Referéndum y su efecto vinculante por país**

PAIS	Vinculante o no
COSTA RICA/a/	Si se alcanza la mayoría de los votantes requeridos el resultado del referéndum será vinculante para el Estado
URUGUAY/b/	Aunque no lo establece claramente la ley, si se alcanza el porcentaje constitucional y legal se abroga la ley respectiva.
PORTUGAL/c/	Los resultados del Referéndum vincularan a la Asamblea de la República y al Gobierno.
AUSTRIA/d/	El Referéndum determina si la resolución legislativa aprobada por el Consejo Nacional cobra o no fuerza de ley, y si aprueba asimismo o no dicha propuesta legislativa en su integridad. Por su parte si el referendo es de revocación de mandato procede o no destituir al Jefe de Estado.

ESPAÑA/e/	No se establece claramente si es o no vinculante. Se utiliza el lenguaje de "ratificación popular" lo que implica eficacia y fuerza vinculante cuando sea afirmativo, o mayoritariamente afirmativo en las provincias afectadas.
-----------	--

Fuente: Arias Ramírez, 2006

## **2. La Iniciativa Popular**

La iniciativa popular<sup>27</sup> es un instituto de democracia semidirecta que junto con el referéndum son los más utilizados en la democracia, y consiste en la potestad que le confiere el ordenamiento a un número determinado de electores, que varía en cada legislación, para el caso nuestro, 5% de los electores del padrón electoral, cuya atribución es iniciar el procedimiento legislativo<sup>28</sup>, sea de reforma constitucional o de ley ordinaria. La iniciativa obliga a los poderes constituidos –Asamblea Legislativa- a considerar el texto propuesto, poniendo en movimiento todas las fases del proceso parlamentario.

Este instrumento constituye la manifestación evidente del poder soberano del pueblo con funcionalidad política y significación jurídica planteada, en este caso, en el marco de la democracia representativa, donde efectivamente actúa.

Establece HESS que "mediante la iniciativa popular, los ciudadanos podrán poner en marcha el proceso legislativo para que se apruebe una ley o se reforme parcialmente la Constitución. Se trata de un movimiento "de abajo hacia arriba" que impele al legislador a conocer y votar -aunque no necesariamente a aprobar- el texto que le somete al menos un 5 por ciento de la ciudadanía inscrita en el padrón electoral..."<sup>29</sup>

La iniciativa es posible en periodo de sesiones ordinarias de la Asamblea, procediendo, al igual que en el referéndum, algunas excepciones tales como la materia presupuestaria, tributaria, fiscal, de aprobación de empréstitos y contratos o actos de naturaleza administrativa.

La capacidad de impulso la tiene cualquier ciudadano o grupo de ciudadanos organizados de hecho o de derecho, quienes depositaran en la Asamblea Legislativa el correspondiente proyecto de ley, con las hojas en las que han recolectado el porcentaje del 5% de inscritos en el padrón electoral. La Asamblea ordenará publicarlo en el periódico oficial La Gaceta. Una vez presentada la iniciativa ante la Asamblea Legislativa, ésta, en un plazo máximo de ocho días, deberá remitirla al Tribunal

---

<sup>27</sup> Véase diario oficial La Gaceta No. 66 de 3 de abril de 2006. En ese número se publicó la Ley No. 8491 "Ley de Iniciativa Popular"

<sup>28</sup> En Consulta facultativa ante la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, mediante Voto No. 17618-05 de ese órgano, evacuó la misma en el sentido que el procedimiento legislativo seguido para la aprobación del Proyecto de Ley de Iniciativa Popular (expediente legislativo número 14.799) no era inconstitucional.

<sup>29</sup> Hess Araya, Chistian, Artículo publicado en la sección "Página Quince" del diario La Nación, 7 de febrero del 2003. San José, Costa Rica.

Supremo de Elecciones (TSE). Este tribunal revisará las firmas disponiendo de un plazo de treinta días naturales para verificar, si no están completas, el TSE le dirá a los interesados que completen las firmas para lo cual les dará un plazo de noventa días, caso contrario la iniciativa se archivará. Revisadas las firmas y verificado el porcentaje requerido, el TSE trasladará el proyecto a la Asamblea Legislativa.

El proyecto deberá tramitarse por los procedimientos legislativos ordinarios. Iniciaré el trámite legislativo sin necesidad de ser publicado. En todo caso, deberá publicarse un extracto de referencia que permita ubicarlo en la corriente legislativa. Como cuestión fundamental, se señaló en la Ley, que los proyectos de iniciativa popular deberán ser votados en la Asamblea Legislativa, en un plazo máximo de dos años, salvo si se refieren a reformas constitucionales, en cuyo caso, seguirá el trámite previsto en el artículo 195 de la Constitución Política. El cómputo del plazo se iniciará a partir de la fecha en que la Secretaría del Directorio Legislativo reciba el proyecto<sup>30</sup>, y se suspenderá durante los recesos legislativos y las sesiones extraordinarias, si no es convocado por el Poder Ejecutivo.

El hecho de que el Poder Ejecutivo tenga el resorte de no convocar la iniciativa popular le otorga un gran poder de paralización o suspensión, refrigerando si fuese del caso, los puntos de apoyo ciudadano, por virtud de que en una legislatura la agenda legislativa es controlada por el Poder Ejecutivo por el equivalente de medio año.

Como aspecto novedoso que aplica para nuestro medio, la Oficina de Iniciativa Popular de la Asamblea Legislativa brindará asesoramiento técnico gratuito para la redacción de los proyectos a los ciudadanos interesados en ejercer el derecho de iniciativa popular, así como en los procedimientos por seguir, todo de conformidad con la Ley. Asimismo, la Defensoría de los Habitantes ofrecerá estos servicios a la ciudadanía, por medio de sus oficinas en todo el país.

### **3. El Plebiscito**

La figura del plebiscito<sup>31</sup> en Costa Rica, esta colocado en la Constitución Política, en el Título XII sobre “El Régimen Municipal”. Específicamente, el artículo 168 indica:

**ARTÍCULO 168.-** Para los efectos de la Administración Pública, el territorio nacional se divide en provincias; éstas en cantones y los cantones en distritos. La ley podrá establecer distribuciones especiales.

---

<sup>30</sup> Si vencido este plazo, el proyecto de ley no ha sido votado en primer debate, deberá de ser conocido y sometido a votación, en la sesión inmediata siguiente del Plenario Legislativo o de la Comisión con Potestad Legislativa Plena, según sea el caso. Para estos efectos, si la iniciativa no ha sido dictaminada, se tendrá por dispensada de todos los trámites. Las mismas reglas serán aplicables al trámite en segundo debate y al conocimiento de los informes de la Comisión de Consultas de Constitucionalidad.

<sup>31</sup> Tiene su origen en el término latino “plebiscitum”, el cual significa un llamado o convocatoria a la plebe, al pueblo.

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 ordenara celebrar en la provincia o provincias que soporten la desmembración.

La creación de nuevos cantones requiere ser aprobada por la Asamblea Legislativa mediante votación no menor de los dos tercios del total de sus miembros.

A nuestro juicio esta figura es decorativa por contener defectos de origen que datan de la Constituyente de 1949 que hacen imposible la implementación de un plebiscito<sup>32</sup>. Así, en los casos donde ha habido propuesta para impulsar una consulta, como ha sido el asunto de la definición de límites entre Guanacaste y Puntarenas, por la añeja disputa de la parte sur de la Península de Nicoya, no ha habido forma de operativizarla, lo mismo ha sucedido con los límites provinciales entre Alajuela y Puntarenas en una franja que corresponde a los cantones de Esparza y San Ramón.

El hecho de tener como prerrequisito de la consulta un proyecto de ley aprobado, y que ese proyecto debe seguir las mismas formas o procedimientos de una reforma a la Constitución hace del procedimiento altamente gravoso, inalcanzable para quienes pretendan poner en práctica la consulta popular. Otra iniciativa donde ha fracasado por costo político y técnico, ha sido respecto de la idea, tanto del IFAM como de algunos diputados, de pretender redefinir la división administrativa de Costa Rica, pensando en la creación de dos nuevas Provincias para Costa Rica, una para la zona norte y otra para la zona sur del país. Con esto se quiere afirmar que es más fácil modificar esos límites mediante una reforma parcial a la Constitución o bien, en una Constituyente, que hacerlo por la vía del denominado plebiscito del artículo 168 de la Carta Magna, el cual desde todo punto de vista es inoperante.

#### **4. La reforma al artículo 9 de la Constitución Política**

Como cúspide del respeto al parámetro democrático, se estableció en el artículo 2º de la Constitución Política: “La soberanía reside exclusivamente en la Nación”, no obstante, el artículo 9 de ese mismo cuerpo normativo superior indica “El Gobierno de la República es popular, representativo, participativo<sup>33</sup>, alternativo y responsable. Lo

---

<sup>32</sup> El plebiscito en sentido restringido territorial (CR) es “la consulta popular electoral sobre decisiones a tomar por las poblaciones afectadas en relación a problemas administrativos de orden jurisdiccional, en relación a la anexión o segregación de circunscripciones territoriales. En VELEZ-PAIZ URCUYO, Fernando “Los procedimientos de la Democracia Directa y Semi-Directa, San José, Tesis para optar por el grado de Licenciado en Derecho, Facultad de Derecho de la Universidad de Costa Rica, 1977, p. 15. También está el concepto lato que indica que plebiscito consiste en el derecho del cuerpo electoral de participar en la ratificación y aprobación de un hecho, acto político o medida de gobierno, de naturaleza constitucional o gubernativa, aquí es cuando se confunde el plebiscito con una de las categorías de referendo, el denominado referendo consultivo. Incluso, se les utiliza como sinónimos, esto, justamente es, lo que algunos han llamado naturaleza jurídica poliforme. Hay que recalcar que el referendo normalmente en sus otras dos categorías universales, esta reservado a asuntos legislativos de aprobación de texto normativo –referendo legislativo- o abrogación de ley –referendo abrogativo-, a cargo del cuerpo electoral consultado.

<sup>33</sup> El primer párrafo del artículo 9 fue reformado por el artículo único de la Ley No. 8364, de 1º de julio de 2003. Publicada en La Gaceta No. 146, de 31 de julio de 2003.

ejercen el pueblo y tres Poderes distintos e independientes entre sí: el Legislativo, el Ejecutivo y el Judicial.”

Este valioso cambio pasó desapercibido por la gran mayoría de la población costarricense y por las autoridades del país. Sin embargo, le da profundidad a nuestra democracia, adicionando a la forma de gobierno el parámetro de participación lo que nos lleva a estructuras de democracia participativa directa.

Indudablemente se gestó una afectación a la definición constitucional de nuestro país<sup>34</sup>, de tradicional democracia representativa, aceptando la Carta Magna, con el nuevo parámetro “participativo”, nuevas reglas, leyes secundarias y normativa local, de instituciones cuya factura es de democracia directa o semi-directa, apareciendo congruentes y simultáneos ambos apelativos democráticos<sup>35</sup>. A nuestro modo de ver, la ley será la que vaya definiendo en adelante, en qué procedimientos o situaciones se utiliza una categoría y en cuáles la otra.

En este punto queremos, a riesgo de que nuestra tesis pueda considerarse cautelosa, manifestar que todo parámetro de fondo requiere adjetivación o procedimiento. Entonces, ¿de qué tipo de participación hablamos? En efecto, nos pronunciamos por aquella participación que tiene una organicidad, unas formas, porque la otra, la participación de hecho, como movilizaciones, protestas, huelgas, y equivalentes, hemos de considerarlas acciones colectivas que se presentan en el sistema político en forma aislada y casuística, más contextual, de demanda ciudadana. Si bien esta última participación es un derecho indiscutible y una salida funcional de la democracia de manifestarse en sus diversas formas, debe hacerse, eso sí, sin que se viole el principio de orden público, límite infranqueable a la libertad individual y colectiva de los demás.

Entonces, nos inclinamos por establecer que el contenido que se le debe dar a ese principio o valor superior democrático va en sentido de las figuras o institutos que se han venido estudiando a lo largo de esta ponencia, pero también a la apertura en toda ley de la República o política pública de Estado a la participación del ciudadano como pilar de la preparación del plan, de la decisión final y del control de la administración en

---

<sup>34</sup> Se innovó el modelo político costarricense pero nunca bajo el espíritu del desmonte del concepto de democracia representativa, sino bajo el esfuerzo de consolidar un proceso de reforma al régimen político que contó con el apoyo de todas las fuerzas políticas representadas en la Asamblea Legislativa. A nuestro modo de ver, se la reforma constitucional bajo el concepto de apertura democrática estimulante que asegura con firmeza el andamiaje de los espacios de participación no intermediada.

<sup>35</sup> La discusión que vendrá a futuro consistirá en si el relieve está puesto en la democracia representativa como regla general y la participativa en todo lo que sea posible, fórmula que, según nuestro criterio, es consecuente con nuestro ordenamiento constitucional y legal sistemático-histórico. Cuando decimos “en todo lo que sea posible” ha de inferirse a fórmulas, declaraciones generales y teóricas que se concreten en disposiciones legales e instituciones que modifiquen las estructuras políticas, abriendo espacios a todos los que deseen hacerse responsables de su sociedad, su comunidad o su entorno más próximo, por ello, hemos afirmado que ambos tipos de democracia son congruentes y simultáneas.

la ejecución de sus actos. Igualmente esa expresión se puede dar en lo que se conoce como *e-government* o gobierno digital de acceso y participación ciudadana<sup>36</sup>.

En nuestro criterio, con la introducción del concepto “gobierno participativo” le otorga al ciudadano una ventana para ingresar en cualquier campo, no por concesión de las autoridades de turno, sino como pleno derecho ciudadano de estar informado, coadyuvar con el asunto, coparticipar y también tener voz y, porque no, en algunos casos influir en la decisión final.

En nuestro medio, desde al punto de vista axiológico, este parámetro no ha encontrado desarrollo doctrinario ni jurisprudencial, serán los próximos años los que abran las puertas a una real y oportuna valoración. Solo a modo de una adecuada interpretación, nos parece ajustada la visión de BATIZ VÁZQUEZ al señalar “no sería posible que todas y cada una de las decisiones de gobierno de los tres poderes se tomaran colectivamente, las sentencias de los tribunales, la aprobación y modificación de las leyes y los actos administrativos deben seguir en manos de los representantes, pero hay algunas decisiones políticas trascendentes, de carácter fundamental, que no debieran tomarse sin escuchar la opinión de la mayoría o bien, si se toman piramidalmente de arriba hacia abajo, deberán existir mecanismos jurídicos y políticos para corregirlas o sancionarlas.”<sup>37</sup>

### **III. Democracia Participativa en el nivel local**

Esta parte no pretende profundizar exhaustivamente sobre la participación en el ámbito municipal, como si lo hizo la ponencia sobre Democracia Local 2001, a propósito del abordaje del Octavo Informe sobre el Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible. Lo que se pretende es actualizar y señalar algunos conceptos de interés que vengán a reforzar y a centrar nuevamente el tema dentro de una concepción más amplia o extensiva como la denominada Democracia participativa donde la Democracia local es una de sus especies o soportes.

#### **1. Instrumentos de participación directa local**

Todo surgió mediante el desarrollo de una propuesta de reforma al Código Municipal (1998) en que se integraban las inquietudes de la sociedad civil y el sector municipal. De acuerdo a la Unión Nacional de Gobiernos Locales (UNGL) las proposiciones brotaron en los foros del denominado “Congreso Nacional Municipal”. Para esa organización municipalista, los insumos recolectados en los eventos permitieron identificar instancias de participación como el referéndum, el voto programático y los plebiscitos, entre otros. En ese contexto se discutió que el acercamiento a la comunidad logrado mediante esas formas de participación permitirían desarrollar la

---

<sup>36</sup> Para esta ponencia no es de interés profundizar en este tema, aunque es definitivamente una de las mayores tendencias en los últimos años.

<sup>37</sup> Bátis Vázquez, Bernardo, “Hacia una democracia participativa”. En: *Quórum*, publicación del Instituto de Investigaciones Legislativas de la Cámara de Diputados, México, Año VII, No. 60, mayo-junio 1998, p.p. 165-166.

cultura política ciudadana y generar estrategias concertadas con entidades interesadas en promover conocimiento sobre nuevas formas en el régimen, siendo que hasta ese momento había un vacío conceptual respecto del fortalecimiento articulado del municipio y la sociedad civil. Esa iniciativa fue parte de la batalla que la UNGL libró para obtener resultados que incrementasen el involucramiento y las posibilidades a la ciudadanía de nuevos modelos participativos en pro de un mayor bienestar<sup>38</sup>.

El Régimen Municipal costarricense ofrece al ciudadano instrumentos de democracia participativa<sup>39</sup> para el análisis y la solución de los diversos problemas que afectan su entorno. El plebiscito, el referendo, el cabildo, las audiencias públicas, los Concejos de Distrito, y más formalmente los Concejos Municipales de Distrito y los Concejos Municipales<sup>40</sup>, son espacios de acción y participación popular establecidas en el Derecho positivo. En unos casos se trata de pronunciamientos ciudadanos en que se externa puntos de vista respecto de un asunto de interés, en otros participa con representantes elegidos popularmente, que son los encargados del gobierno local.

En el caso del cabildo, éste se da por acuerdo del Concejo Municipal a solicitud de vecinos del cantón o bien, vecinos de un distrito, barrio o comunidad, siempre que el acuerdo por tomar no afecte intereses generales del cantón. El cabildo nunca puede ser cerrado, en el sentido de escogencia de miembros por el Concejo, pues limitaría la participación democrática. En este instrumento no se establece un mínimo de participación ni un máximo de personas requeridas, es un acto voluntario de vecindad, sin embargo, estando debidamente convocado, se declara celebrado. Las decisiones se conocen y cobran cierta validez informativa y política, sobre todo para el Alcalde que deberá participar en él. Considérese que las decisiones que adopten los vecinos no son vinculantes, por lo que el Concejo podría separarse de tales apreciaciones, aunque se hace constar en actas. Llama la atención que en los Cabildos además de nacionales mayores de 18 años pueden participar extranjeros siempre que el asunto no trate sobre derechos políticos como la elección de autoridades políticas. Finalmente hay que afirmar que el cabildo es una audiencia verbal para exponer puntos de vista a viva voz sobre un asunto, no se trata de la elección o emisión de voto.

Por su parte el referendo local esta diseñado en similares términos al referendo recién instaurado de carácter nacional, en el sentido de ratificar o desaprobar normativa local

---

<sup>38</sup> Véase, Unión Nacional de Gobiernos Locales (UNGL) “Plan de Desarrollo de la Unión Nacional de Gobiernos Locales para el Sector Municipal”, Costa Rica 2005-2010, San José Costa Rica, 2004, p. 15.

<sup>39</sup> La Ley No. 7794 “Código Municipal”, en su artículo 13 indica, “Son atribuciones del Concejo: /.../ j) 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.” /.../

<sup>40</sup> En este nivel de participación se pueden añadir las Encuestas Municipales, las Consultas, los Foros Cívicos, las Iniciativas Cívicas, las Auditorias Ciudadanas, entre otros.

adoptada por los órganos representativos municipales. Hasta la fecha desde la promulgación del nuevo Código Municipal en 1998 el Tribunal Supremo de Elecciones no ha recibido ninguna solicitud para llevar a cabo un referendo en alguno de los 81 municipios que tiene el país. La práctica de ordenanzas municipales no es muy frecuente en nuestro medio por lo que la ciudadanía no se ve inquietada en ese sentido. Si las disposiciones normativas (v.gr. un reglamento municipal) son fuente de conflicto entre el Concejo y la comunidad, al ser una decisión discrecional de éste el convocar la consulta, va a prevalecer el criterio de quien emite la normativa, por virtud de que no habría posibilidad ciudadana de contar con una aplicación práctica del mecanismo.

El plebiscito, si bien sigue un procedimiento similar al referendo, su finalidad es la adopción de una decisión política de importancia local, es una votación popular<sup>41</sup> cuya potestad de impulso la tiene el Concejo Municipal, aquí erróneamente tampoco se establece un mínimo de participantes en el proceso, lo que le resta seriedad al instrumento, aunque el punto 2.8 del Decreto TSE No. 03-98 determina que será de acatamiento obligatorio. Sin embargo, en el plebiscito especial para revocar el mandato del Alcalde, se hallan obstáculos de carácter técnico como aquel que determina que es de resorte del mismo Alcalde cuestionado vetar la partida presupuestaria que pretende aprovisionar fondos para este tipo de salidas. Así, sin fondos y con vetos de Alcalde y mayorías calificadas para accionar la decisión del plebiscito en el sendo del Concejo, es difícil su materialización. Se suma la deficiencia de la normativa, a falta de claridad en el procedimiento, en tal sentido, es elocuente el fracaso de la figura.

**Cuadro 15. Consultas populares vigentes en el ámbito municipal en Costa Rica**

Tipo de Consulta	Objeto
Plebiscito	Pronunciamiento de los ciudadanos sobre asuntos de trascendencia regional. Manifestación ciudadana sobre la revocatoria del mandato de un Alcalde Municipal
Referendo	Instrumento para la aprobación, modificación o derogación de un reglamento o disposición municipal de carácter normativo
Cabildo	Reunión pública del Concejo Municipal y los Concejos distritales en donde los ciudadanos participan con el fin de discutir asuntos de interés de la comunidad

Fuente: Manual de Consultas Populares, TSE, Costa Rica, 1998 y GTZ.

Consideramos apropiado hacer uso de un sencillo cuadro realizado por la cooperación alemana GTZ que resume muy bien cuáles son los pasos a seguir para cada una de las

<sup>41</sup> Se ha discutido si en el plebiscito municipal pueden participar extranjeros al igual que existe con la puesta en práctica de un cabildo, sobre todo, en temas que le afecten directamente a esas personas como habitantes de la circunscripción, cuyo caso usual son los asuntos ambientales. En apariencia podrían participar, sólo que, requeriría, en caso de darse esa posibilidad, la que no está normativamente regulada, un detalle técnico, de empadronamiento previo, con ello no se les negaría el derecho a participar, exigencia funcional del Estado democrático y del pleno reconocimiento de los derechos fundamentales del extranjero. En abono a lo dicho, se ha interpretado que el Decreto emitido por el TSE sobre consultas populares para el caso de la implementación del plebiscito habla de "habitantes" y no de "ciudadanos", motivo por el cual quedarían habilitados los extranjeros. Hasta ahora, esta evidencia no se ha puesto en entredicho.

figuras, ello de acuerdo con el “Manual para la realización de consultas populares a escala cantonal y distrital”, Decreto No. 03-98 de 9 de octubre de 1998, emitido por el Tribunal Supremo de Elecciones, publicado en La Gaceta No. 204 del 21 de octubre de ese mismo año.

**Cuadro 16. Procedimiento para la realización de plebiscitos, referendos y cabildos en el ámbito municipal**

Procedimiento para plebiscitos y referendos	Procedimiento para cabildos
Acuerdo de convocatoria Convocatoria formal Determinación de electores Límites de reiteración de consultas Fecha de realización Propaganda Formulación de la pregunta Eficacia del resultado Votación Horario de votación Medidas de Seguridad Escrutinio Divulgación de resultados	Acuerdo de convocatoria Convocatoria formal Definición de lugar de realización Preparación de propuestas escritas Dirección del Cabildo Organización según normas establecidas por el TSE.

Fuente: Manual de Consultas Populares, TSE, Costa Rica, 1998 y GTZ.

Cuando se estudió el tema de la puesta en práctica de los plebiscitos municipales en la ponencia del año 2001 sobre Democracia local fue grande la sorpresa cuando se tuvo como hallazgo que sólo en cuatro oportunidades se habían realizado plebiscitos municipales en el país. Pues bien, los resultados en aquella oportunidad sobre la aplicación de instrumentos de participación política local eran desastrosos, situación que continua igual cinco años después por haberse comprobado, por cotejo y verificación en el Tribunal Supremo de elecciones, la misma situación, con la agravante de intentos del Concejo no llevados a la ejecución, específicamente para el tema de la revocatoria de mandato de Alcaldes con cuestionamientos ciudadanos. Para observar el detalle se tiene:

**Cuadro 17. Plebiscitos Municipales (1999-2005)**

Circunscripción Geográfica	Año	Municipio	Tema	No. JRV	No. Electores	Total de Votos	Participación padrón electoral
Cantonal	1999	Puntarenas	Límites cantonales	60	9.694	3.458	36%
Cantonal	2000	Sarapiquí	Recurso Hídrico/Ambiental	12	17.432	2.254	13%
Cantonal	2001	Guácimo	Recurso Hídrico/Ambiental	32	17.288	4.644	27%
Cantonal	2002	Pococí	Recurso Hídrico/Ambiental No se efectuó la empresa no se instaló, perdió interés en la	N/A	N/A	N/A	N/A

			inversión				
Distrital	2002	San Ramón	Límites Cantonales	1	144	121	84%
Distrital	2003-04	Sardinal de Filadelfia	No hubo Acuerdo del Concejo Municipal	N/A	N/A	N/A	N/A
Distrital	2004	Los Ángeles de San Ramón	Instalación de Granjas Avícolas	9	2.749	335	12%
Cantonal	2004-05	Orotina	Revocatoria de Mandato de Alcalde Hubo Acuerdo pero no se efectuó	N/A	N/A	N/A	N/A
Cantonal	2004-05	Oreamuno	Revocatoria de Mandato de Alcalde Hubo Acuerdo pero no se efectuó	N/A	N/A	N/A	N/A
Cantonal	2004-05	La Unión	Revocatoria de Mandato de Alcalde Hubo Acuerdo pero no se efectuó	N/A	N/A	N/A	N/A
Cantonal	2004-04	Tibás	Revocatoria de Mandato del Alcalde. Hubo Acuerdo Municipal erróneo dando facultades al TSE que no correspondían, fue declarado inconstitucional	N/A	N/A	N/A	N/A
Cantonal	2005	Turrialba	Río Pacuare Hidroeléctrico	111	46.806	8.522	18.2%
Cantonal	2005	Sarapiquí	Río Sarapiquí	--	--	--	--

Fuente: Elaboración propia con datos de Rojas, y consulta a Fernández del TSE.

Realizada la consulta a las 81 municipalidades del país y a los 8 Concejos Municipales de Distrito, se tiene un panorama poco promisorio sobre la Democracia participativa local. En un año sólo hubo dos plebiscitos, uno en el cantón de Turrialba, relativo al Río Pacuare y otro en el cantón de Sarapiquí relacionado con el Río del mismo nombre. En lo que a cabildos respecta, solo se registra uno en todo el año 2005, efectuado en el cantón de Atenas tocante a la definición de límites del caserío de Estanquilla del distrito Jesús. El instrumento de referendo municipal no fue utilizado a lo largo y ancho del territorio nacional, mientras que sólo hubo dos audiencias públicas, una en el cantón de Escazú y otra en el cantón de Belén, relativas a la modificación del Plan Regulador

cantonal, mientras que la del cantón de Hojancha en Guanacaste si bien fue convocada para aprobar el Plan Regulador Urbano, por apelaciones producidas no fue posible su realización.

**Cuadro 18. Frecuencia en la utilización de instrumentos de participación directa en el ámbito municipal. Municipalidades de Costa Rica, 2005.**

Provincia	Plebiscito	Cabildo	Referendo	Audiencia Pública /a/
San José	--	--	--	1
Alajuela	--	1	--	--
Cartago	1	--	--	--
Heredia	1	--	--	1/b/
Guanacaste	--	--	--	--
Puntarenas	--	--	--	--
Limón	--	--	--	--
<b>Total</b>	<b>2</b>	<b>1</b>	<b>0</b>	<b>2</b>

Notas:

/a/ Fue convocada por la Municipalidad de Hojancha una audiencia pública para ser realizada el 30 de junio de 2005, no produjo por apelación presentada, debido a que requería el visto bueno de la Setena y del Invu.

/b/ Fue convocada la audiencia para el mes de abril la que se suspendió, por reprogramación se realizó en el mes de agosto de 2005 para tratar una modificación al Plan Regulador Urbano, obligación que deviene del artículo 17 de la Ley No. 4240 Ley de Planificación Urbana.

En otro orden, hemos podido revisar los registros de la cantidad de municipalidades que tienen a su haber Reglamentos publicados, en proyecto, así como aquellas municipalidades que apenas muestran algún interés en realizar un proyecto de reglamento o, simplemente otras a las que no les ha interesado el tema.

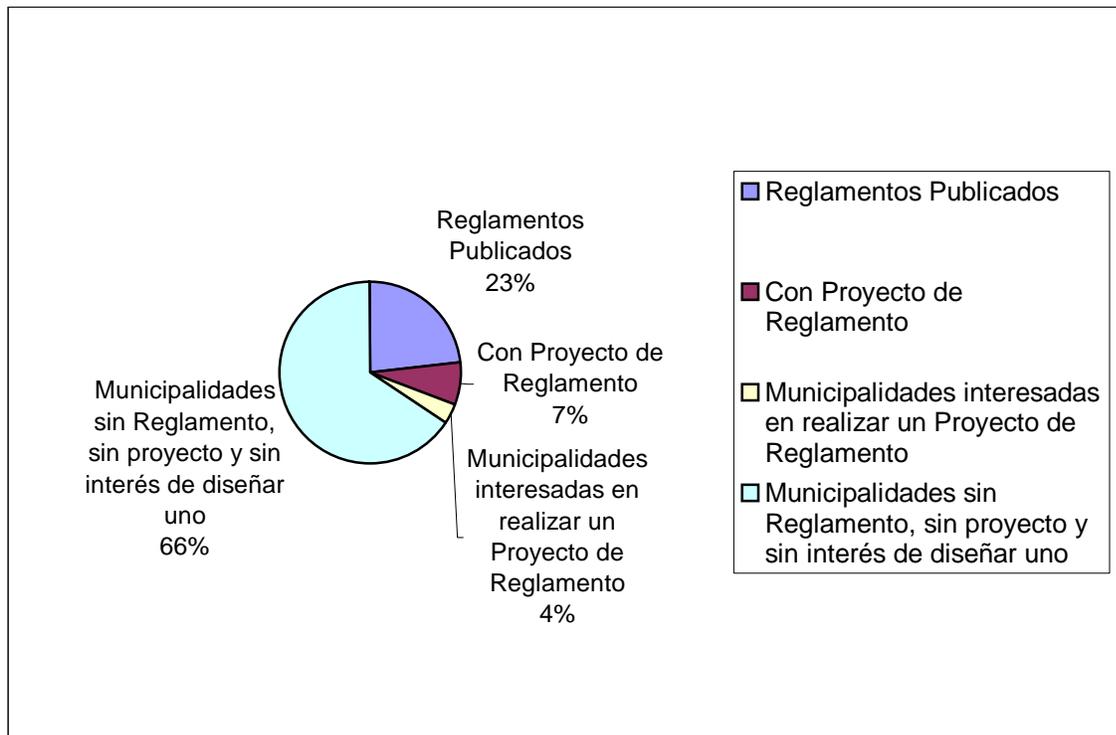
**Cuadro 19. Registro por Provincia de avance de Reglamentos de Consultas Populares en Municipalidades (hasta 2005)**

Provincia	Reglamentos Publicados	Con Proyecto de Reglamento	Municipalidades interesadas en realizar un Proyecto de Reglamento	Municipalidades sin Reglamento, sin proyecto y sin interés de diseñar uno
San José	4	2	1	13
Alajuela	5	2		8
Cartago	4	1		3
Heredia	3	1		6
Guanacaste	0		1	10
Puntarenas	1		1	9
Limón	4			4
<b>TOTAL</b>	<b>19</b>	<b>6</b>	<b>3</b>	<b>53</b>

Fuente: Arias Ramírez 2006 con datos de IFAM.

Visto gráficamente el cuadro anterior, se tiene que el 66% de los municipios en Costa Rica no tienen ningún tipo de interés en este momento para diseñar o aprobar un reglamento de consultas populares locales, solo un 23% de la totalidad de municipios si tienen un instrumento normativo.

**Gráfico 1. Situación de los Reglamentos municipales sobre consultas populares**



Fuente: Arias Ramírez 2006 con datos de IFAM.

Sobre algunos comentarios respecto a la eficacia de las diversas consultas populares en los Ayuntamientos, se puede afirmar que cuando se trata de asuntos medio ambientales han tenido resultados prácticos de paralización de los proyectos o la instalación de empresas que se consideran una amenaza para la comunidad. Sin embargo, en no pocas ocasiones no han tenido un resultado positivo, tal es el caso de los plebiscitos de revocatoria de mandato de Alcalde.

Por otra parte, hay duda sobre el órgano al cual se impugnaría la consulta popular, si es ante la Municipalidad respectiva o ante el Tribunal Supremo de Elecciones<sup>42</sup>. Asimismo, el Decreto No. 204 (TSE) del 21 de octubre de 1998 manifiesta que el resultado tiene carácter vinculante, aunque este dato no va aparejado a un porcentaje de participación, la pregunta que muchos nos hacemos es ¿qué vinculancia tendría una

<sup>42</sup> Los funcionarios del Tribunal Supremo de Elecciones han indicado que ese órgano se convierte en asesor y observador presencial en la implementación de las consultas, además de cumplir con la misión de dar fe de que se cumplieron los requisitos formales exigidos en la normativa. En efecto, no hay claridad sobre el órgano responsable de ventilar las impugnaciones. Aun con ese criterio, es nuestro parecer que la Constitución Política en el artículo 102 inciso 3) determina que es función del Tribunal Supremo de Elecciones “interpretar de forma exclusiva y obligatoria las disposiciones constitucionales y legales en materia electoral”, responsabilidad, a nuestro juicio que recae en el TSE, es decir, si le compete. No tendría lógica jurídica que el resultado se impugnara ante el mismo Concejo Municipal que convocó, además de la posible apelación,alzada ante el Tribunal Contencioso Administrativo Sección Tercera, que daría por agotada la vía administrativa, para luego ir a la vía jurisdiccional, avenida absurda por ser ésta una cuestión eminentemente electoral y no de competencia ordinaria del Ayuntamiento, es, en realidad, un proceso electoral no un acto administrativo.

decisión tomada por una minoría de la comunidad? Existe un vacío o laguna sobre este particular. El otro problema consiste en la limitante para el ciudadano de convocar la consulta, ésta siempre es resorte del Concejo Municipal, sin que pueda gestionarla directamente un grupo de ciudadanos, asunto que sí fue previsto en el ámbito nacional para el referendo. Entonces, el acuerdo de convocatoria se constituye en un acto discrecional, de estimación subjetiva de la democracia municipal representativa distanciándose de una manifestación de democracia directa.

## **2. Presupuesto participativo**

El modelo de presupuesto local participativo trata de la devolución de la responsabilidad para la asignación de recursos presupuestarios hacia un nivel donde la población puede participar en la toma de decisiones. Este modelo está funcionando en 5 cantones: en Alajuela y Desamparados en forma reglamentada con recursos presupuestarios permanentes concebidos a los Concejos de Distrito, y en San Rafael de Heredia, Matina y Aserrí con recursos presupuestarios asignados.<sup>43</sup> En lo que se refiere a la experiencia más exitosa que se tiene en el país, en el año 2004 se inició en Alajuela la experiencia con presupuestos locales participativos, entregando la decisión sobre proyectos de desarrollo y su financiamiento a grupos y gremios distritales. Esta descentralización, en un área clave de la gestión municipal, fue bien recibida: participan más de 5000 ciudadanos en las discusiones.<sup>44</sup> El cantón de Desamparados tomará con mayor rigor el presupuesto participativo a partir del año 2006, al igual que el Proyecto de Contralorías Ciudadanas Distritales.

Ciertamente el presupuesto municipal, al igual que cualquier presupuesto, se monta sobre un sistema de ingresos y gastos que establece programas dirigidos a resultados, con mecanismos de control y evaluación por parte de las unidades ejecutoras, esto desde el punto de vista tradicional. Ahora bien, todo en concordancia con un Plan de Desarrollo Local, donde se requiere necesariamente la participación ciudadana, ya no solo en el control y fiscalización, sino más avanzadamente en la etapa de discusión de las áreas y los proyectos donde se pretenda invertir las rentas locales (política fiscal). En tal sentido, la cooperación alemana ha indicado “de ahí que las organizaciones comunales deban ser vigilantes para que el presupuesto del gobierno local se formule con criterios de equidad en la distribución de los ingresos que, de una u otra forma, aseguren no solo el financiamiento de los proyectos del plan, sino la superación de la pobreza y el desempleo.”<sup>45</sup>

Se han documentado experiencias anteriores en presupuestos municipales para incidir en la toma de decisiones del ciclo presupuestario, concertando aspectos entre la sociedad civil y el gobierno local. La experiencia del Proyecto de Desarrollo Local auspiciado por la GTZ en Abangares, Matina, Oreamuno y San Rafael, con el apoyo de

---

<sup>43</sup> Cooperación Técnica Alemana GTZ, con UNGL, CONADECO E IFAM, “Seis años de asistencia técnica y asesoramiento al desarrollo local: Reporte de logros e impactos de cooperación”, Proyecto de Desarrollo Local y Comunal (PRODELO), Borrador, San José, diciembre de 2005, p. 13.

<sup>44</sup> Cit., p. 22.

<sup>45</sup> Acevedo, Luis Ángel, GTZ, “El Desarrollo Local Necesario, Guía para la Organización y Planificación del Desarrollo Local”, San José, Costa Rica, 2003, p. 186.

la Contraloría General de la República, son bases fundamentales que hacen pensar que la formulación de presupuestos participativos en Costa Rica tiene futuro, porque es un complemento al plan estratégico y al plan operativo municipal, reforzando las acciones técnicas con acciones colectivas. Las experiencias a que hemos hecho referencia tuvieron lugar en el año 2001 en un proceso de auditoría social en relación con la ejecución presupuestaria.

**Cuadro 20. Planes de Desarrollo Municipal por Provincias y presupuestos participativos (Abril, 2006)**

PROVINCIA	PLANES ELABORADOS		PROGRAMA DEL ALCALDE	Presupuestos Participativos
	SI	ND		
San José	19	1		2
Alajuela	13		3	1
Cartago	4		5	
Heredia	9	1		1
Guanacaste	11			
Puntarenas	7	3	1	
Limón	4	2		1
<b>TOTAL</b>	<b>67</b>	<b>7</b>	<b>9</b>	<b>5</b>

Notas:

- En 67 casos, la elaboración del Plan corrió por cuenta de: la Municipalidad, la Municipalidad con metodología GTZ, Prodelo, o el IFAM.
- Nueve municipalidades trabajan con el programa de gobierno del Alcalde, en algunos casos como la Municipalidad de La Unión el programa de gobierno fue aprobado por el Concejo dándole carácter de plan de desarrollo municipal.
- En siete casos no se reportan datos.
- El presupuesto participativo es incipiente en el país, apenas la experiencia inicia con 5 municipios.

Fuente: Rojas 2006, Sección de Desarrollo Local, IFAM, y aporte propio.

Cuando la ciudadanía tenga la oportunidad de incidir en la programación de actividades, en la contratación de personal, en la adquisición de bienes, en la programación y ejecución de obras públicas, en la programación de caja, etc., la gestión presupuestaria sería más democrática, más auditada y más exitosa, por el aporte, no solo en la discusión, sino en el apoyo material adicional que pueden brindar las organizaciones civiles y las personas en particular. Se refuerza la opinión, de que la planificación estratégica municipal con presupuestos participativos, es una forma de acercar a la ciudadanía a sus gobiernos locales, para resolver las necesidades.

#### **IV. Participación del ciudadano en espacios dados por la democracia representativa**

##### **1. En el ámbito de la ley**

La tendencia creciente en nuestro medio apunta a ampliar la base participativa de los ciudadanos en la estructura o con acceso a la estructura administrativa del Estado, con el objeto, casi siempre, de controlar los excesos de la tecnoburocracia o bien, para defender sus intereses de colectividad.

Se trata de libre acceso a los ciudadanos de cualquier tipo de información, participando con mayor conocimiento, tanto de problemas cotidianos, como los aislados, pero que repercuten fuertemente en su modo de vida.

El avance de leyes en Costa Rica bajo ese marco, se está haciendo notar, insertándose el ciudadano en una mayor pluralidad de decisiones. Si los asuntos públicos se concentran en las instituciones, la población queda desinformada y marginada de las decisiones económicas y políticas.

Un rasgo característico de una parte de estas leyes consiste en ofrecer al ciudadano oportunidades para contribuir a la fiscalización y gestión de los asuntos políticos y de gestión del sector.

A continuación se ejemplifican algunas formas positivizadas en que el ciudadano está presente en diferentes asuntos y sectores de la gestión y el quehacer institucional.

**Cuadro 21. Costa Rica: Peculiaridades en la ley de participación ciudadana**

<b>Manifestación en la ley de participación ciudadana</b>	<b>Número y nombre de la ley</b>	<b>Cantidad (leyes)</b>
Aprovechamiento colectivo	276 Ley de Aguas	1
Audiencias públicas y consultas ciudadanas	4240 Ley de planificación urbana. 7316, Convenio 169 de la OIT sobre “Pueblos Indígenas y Tribales en países independientes 7593 Ley de la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos, 7779 Ley de Uso, Manejo y Conservación de Suelos. 8461 Ley reguladora de la la actividad portuaria de la costa del pacífico” establece en el artículo 3 que reformó el artículo 15 de la Ley No. 5582 “Contrato de Préstamo entre el Banco de Exportación e Importación del Japón y el Gobierno de la República de Costa Rica, de 11 de marzo de 1974, y sus reformas.	5
Comités de vigilancia	7317 Ley de Conservación de Vida Silvestre	1
Educación ciudadana participativa	7381 Ley de Creación de la Jornada Nacional de Mejoramiento del Ambiente. 7447 Regulación del uso racional de energía, 8346 Ley Orgánica del SINART S.A.	3
Depósito en la ley de la defensa ciudadana	7319 Ley del Defensor de los Habitantes de la República. 7410 Ley General de Policía. 8220 Protección al ciudadano del exceso de requisitos y trámites administrativos.	3
Representación ciudadana (órganos, consejos, etc)	7554 Ley Orgánica del Ambiente. 7575 Ley Forestal. 7788 Ley de Biodiversidad. 8023 Ley de Ordenamiento y Manejo de la Cuenca Alta del Río Reventazón.	4
Transferencia de información al ciudadano	8131 Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos	1
Posibilidad de queja o	8292 Ley General de Control Interno.	3

denuncia ciudadana	8422 Ley contra la corrupción y el enriquecimiento ilícito en la función pública. 8489 Función de los Consejos de Distrito en el Control de la Eficiencia del Sector Público	
Acción judicial popular	7135 Ley de Jurisdicción Constitucional (interés difuso y de colectividad)	1
<b>Total</b>	---	<b>22</b>

Nota: Este cuadro queda abierto a la inclusión de otras leyes, se han incluido las más notorias y visibles en el ordenamiento jurídico del país.

Fuente: Arias Ramírez, 2006.

Llama la atención que el avance de participación ciudadana en la positivación de la ley en Costa Rica se halla abrumadoramente en cuerpos normativos relacionados con la protección de los recursos naturales y el medio ambiente, de las veintidós leyes citadas, nueve corresponden a esa esfera. El legislador ha dado prioridad de envolver a las personas y a las comunidades, fundamentalmente, en esa materia.

Con excepción de la Ley de Aguas que es muy antigua (1942) o la de Planificación Urbana (1968), ha habido en la Asamblea Legislativa costarricense una corriente, a partir de los años noventa, de incluir alguna disposición relativa a un margen de acción y participación ciudadana. Tampoco se crea que ha sido la regla, o que se ha realizado con una debida planificación, aunque si se nota su incremento.

En el anexo 2 de este ensayo se observa el detalle o la forma en que el ciudadano se inserta en los procesos institucionales, en cada uno de los órganos de la administración a que alude cada una de las leyes citadas en el Cuadro No. 21. En la mayoría de los casos se menciona el o los artículos respectivos. Desde ese ángulo, merece la pena observar el anexo.

## **2. En las Comisiones Mixtas de la Asamblea en 2005**

La Democracia representativa permite por intermedio del artículo 91 del Reglamento de la Asamblea la posibilidad de crear Comisiones Especiales Mixtas para conocer asuntos particularmente de interés, en que se conjugan temas técnicos que requieren apoyo asesor especializado a los diputados o bien, de participación ciudadana. No es que se trate de un instrumento de Democracia directa sino un pequeño balcón para que el ciudadano apoye los procesos, sobre todo preparatorios, en el marco de la representación formal.

En el Octavo Informe del Estado de la Nación sobre Gestión Parlamentaria<sup>46</sup> se establecía que las Comisiones Mixtas venían operando en gran medida con la participación de diputados y de funcionarios públicos como asesores con voz pero sin voto y, en menor grado, con representantes civiles.

Llama la atención que las Comisiones Mixtas<sup>47</sup> decayeron, la última Comisión de este tipo integrada en la Asamblea Legislativa data del año 2003, fue precisamente la

---

<sup>46</sup> Vid. Tabla en Ponencia sobre Gestión Parlamentaria 2001 elaborada por Arias, Bernal, en DRL: [www.estadonacion.or.cr](http://www.estadonacion.or.cr)

<sup>47</sup> Cfr. A-5246 del Departamento de Archivo de la Asamblea Legislativa.

creación de la Comisión Especial Mixta para el Estudio y Análisis y dictamen de los Proyectos “Ley de Fortalecimiento y Modernización del ICE” y “Reforma a la Ley No. 448 de 8 de abril de 1949”, Expedientes Nos. 15083 y 14669 respectivamente<sup>48</sup>.

El tema de fondo, particularmente ideológico logizado entre la apertura y la participación en el mercado del ICE con otros competidores y su antítesis, la protección de la Institución en un concepto estatizante de los servicios que brinda el Instituto, dio como resultado la no aprobación de prórroga para que la Comisión rindiera el Dictamen que ya estaba en su etapa final.

Esta experiencia hizo que los diputados no volvieran a aprobar Comisiones Mixtas por lo menos hasta su fin de mandato, en abril de 2006. El tema se volvió a revivir con la nueva Asamblea que asumió funciones el 1 de mayo de 2006 con la moción de propuesta de Creación de una Comisión Especial Mixta que analice todos los temas relativos a las cuestiones municipales, iniciativa que no prosperó, aprobándose finalmente una moción de Comisión Especial, con la sola participación de diputados. Parece que esta apertura reglamentaria se halla, en la coyuntura actual, en franco retroceso.

## **V. La acción directa (popular) de carácter constitucional**

Se ha decidido incluir este apartado en la ponencia por la relevancia que tiene esta figura para el acceso del ciudadano a la justicia como fórmula idónea cuando no existan remedios para expulsar del ordenamiento normas y otras disposiciones generales que evidencien afectación de colectividades, grupos o los miembros de la sociedad en su conjunto. Si bien el término “Acción Popular”<sup>49</sup> no es del gusto de la justicia constitucional, el acceso que está previsto es, en una de las hipótesis del artículo 75 de la Ley de Jurisdicción Constitucional, de esa naturaleza, más podemos agregar, acción atenuada no universal porque sobre ella solo encajan algunas materias susceptibles de impugnación, como se ejemplificará más adelante.

Justamente, el artículo 75 de la LJC regula los presupuestos que determinan la admisibilidad de las acciones de inconstitucionalidad, exigiendo:

    Párrafo Primero: la existencia de un asunto pendiente de resolver en sede administrativa o judicial en el que se invoque la inconstitucionalidad.

---

<sup>48</sup> Esa Comisión fue integrada por nueve miembros (2 PUSC, 2 PLN, 1 PAC, 1 ML, 1 BP, 1 RC y el diputado independiente). Los ocho asesores externos provenían de diversas organizaciones (1 de FIT-ICE, 1 de UCCAEP, 1 de la Adm. del ICE, 1 del Pod. Ejec., 1 de la Cámara de Infocomunicaciones y Tecnología, 1 de CONARE, 1 de FECON y 1 de la Asociación Nacional de Consumidores).

<sup>49</sup> En una posición poco clara se ha indicado en reiteradas ocasiones que no se trata de que cualquier persona pueda acudir a la Sala Constitucional en tutela de cualesquiera intereses (acción popular), sino que todo individuo puede actuar en defensa de aquellos bienes que afectan a toda la colectividad nacional, sin que tampoco en este campo sea válido ensayar cualquier intento de enumeración taxativa.

Párrafo Segundo: cuando por la naturaleza de la norma no hay lesión individual o directa<sup>50</sup>, cuando se fundamenta en la defensa de intereses difusos<sup>51</sup> o que atañen a la colectividad en su conjunto<sup>52</sup>.

Párrafo Tercero: cuando sea presentada por el Procurador General de la República, el Contralor General de la República, el Fiscal General de la República o el Defensor de los Habitantes, en sus esferas de competencia.

En nuestro caso, interesa sobre todo el párrafo segundo y, en alguna medida, el párrafo tercero del citado numeral, por virtud de que las acciones vinculadas con casos donde están de por medio asuntos tales como, el medio ambiente, el patrimonio cultural, la defensa de la integridad territorial del país, el buen manejo de los presupuestos y del gasto público, derechos político-electorales, son aspectos de afectación no siempre individual sino en muchas ocasiones colectiva.

Para la justicia constitucional los referidos bienes trascienden las esferas individuales, un daño ambiental no afecta apenas a los vecinos de una región o a los consumidores de un producto, sino que lesiona o pone en grave riesgo el patrimonio natural de todo el país e incluso de la Humanidad; del mismo modo, la defensa de un buen manejo que se haga de los fondos públicos autorizados en el Presupuesto de la República, es un interés de todos los habitantes de la República, no tan solo de un grupo cualquiera de ellos. En efecto, una de las posibilidades que se ha asentado en la jurisprudencia, consiste en que la norma impugnada no produzca una lesión individual y directa, como ocurrió en la resolución 2005-02447, cuya disposición era de naturaleza presupuestaria al traspasarse un bien inmueble en una ley de presupuesto nacional. En ese caso el asunto no requería un expediente previo. De hecho, sobre la materia presupuestaria, tema relacionado con el manejo de fondos públicos por parte del Estado, la Sala IV desde la sentencia 550-91, ha sido favorable a la admisión de las acciones directas.

---

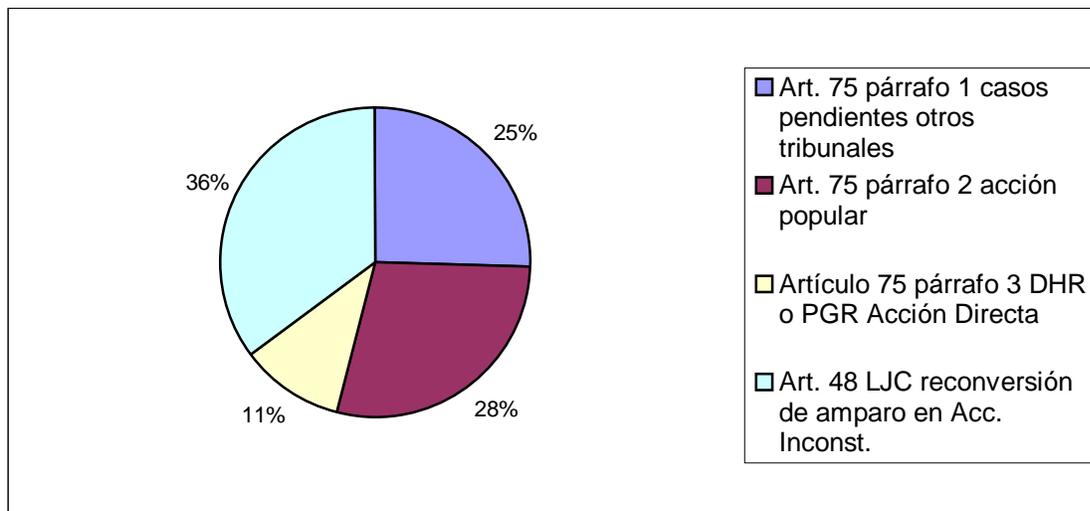
<sup>50</sup> La norma cuestionada no debe ser susceptible de aplicación concreta, es decir, la lesión debe ser colectiva (antónimo de individual) e indirecta. Es el caso de actos que lesionen los intereses de grupos o corporaciones en cuanto a tales, y no propiamente de sus miembros en forma directa.

<sup>51</sup> La posibilidad de la defensa de intereses difusos, como reiteradamente apunta el órgano constitucional, aunque de difícil definición e identificación, tiene por contenido intereses individuales, pero a la vez, diluidos en conjuntos más o menos extensos y amorfos de personas que comparten un interés y, por ende reciben un perjuicio, actual o potencial, más o menos igual para todos, por lo que con acierto se dice que se trata de intereses iguales de los conjuntos que se encuentran en determinadas circunstancias y, a la vez, de cada una de ellas. Los intereses difusos participan de una doble naturaleza, ya que son a la vez colectivos –por ser comunes a una generalidad- e individuales, por lo que pueden ser reclamados en tal carácter. Para ampliar el criterio véase Resolución 3750-93 de la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia. El Voto 10117-05 complementa lo dicho, indicando “los intereses difusos son aquellos cuya titularidad pertenece a grupos o personas no organizadas formalmente, pero unidas a partir de una determinada necesidad social, una característica física, su origen étnico, una determinada orientación personal o ideológica, el consumo de un cierto producto, etc. El interés en estos casos, se encuentra difuminado, diluido (difuso) entre una pluralidad no identificada de sujetos...”

<sup>52</sup> Son intereses meramente colectivos, cuya titularidad se funda en la comunidad nacional como un todo o bien concretos que frente a ellos resulten identificados o fácilmente identificables personas determinadas, o grupos personalizados, cuya legitimación derivaría, no de los intereses difusos sino de los corporativos que atañen a una comunidad en su conjunto.

El espíritu del diseño de la jurisdicción constitucional indicaba que la regla de conocimiento de una acción de inconstitucionalidad se da por un caso *pendente lite* (parr. 1º), que sería en el decurso de un acto aplicativo en otra sede judicial donde conste el asunto base, siendo excepcionales las posibilidades de acudir a la Sala en forma directa. La tabla y el gráfico que a continuación veremos demuestran que en la práctica esa determinación no es tan certera, veamos:

**Gráfico 2. Sala Constitucional, total de asuntos terminados –con y sin lugar- de acciones de inconstitucionalidad por origen de admisión, 2002-2005**



Fuente: Elaboración propia tomando como base asuntos terminados en la Sala IV, por rango de fecha y por clase de asunto: acciones de inconstitucionalidad.

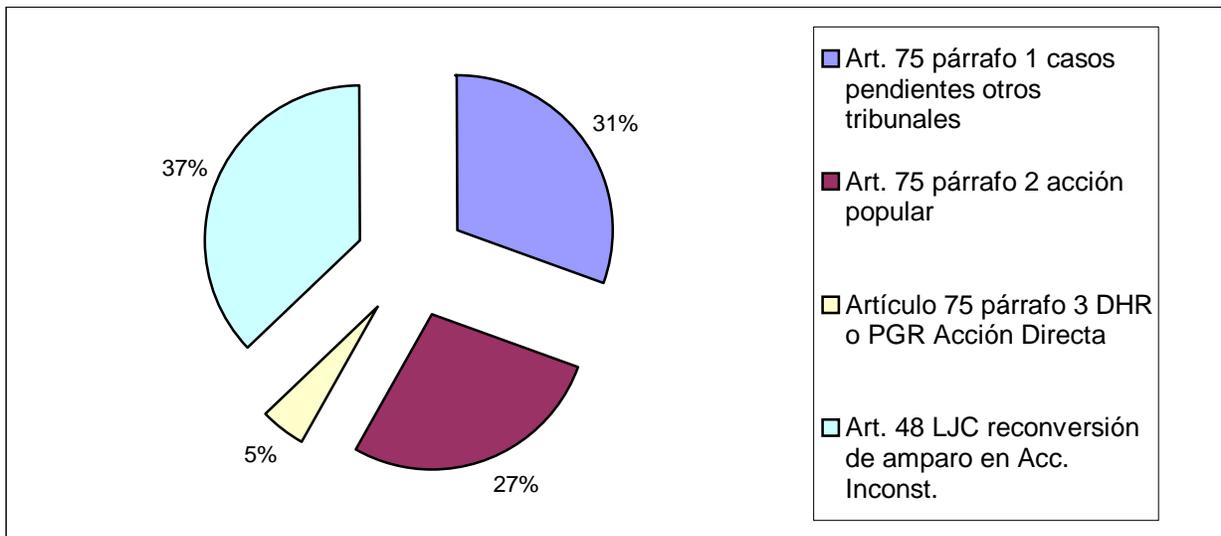
Se han categorizado las admisiones en cuatro segmentos, con el 36% se tiene la conversión de amparos que terminan accediendo a la justicia constitucional como acciones de inconstitucionalidad por estar en el fondo controvertidas normas o disposiciones en la aplicación del caso concreto de amparo. En segundo término se tiene la “acción directa” de ciudadanos, lo cual representa un nada despreciable 28% del total; asimismo, en lo que se suponía era la regla, casos pendientes en otros tribunales, es el tercer rubro en importancia con un 25% de casos; finalmente, la aplicación del artículo 75 párrafo tercero que otorga legitimación activa a la DHR y a la PGR, arroja un 11% de asuntos por acción directa. La Contraloría solo presentó un caso en el período de análisis, mientras que la Fiscalía no registra acción alguna ante el órgano de administración de justicia.

Sin embargo, la Sala constitucional, mediante una tesis que no compartimos, considera que los asuntos de aplicación del artículo 48 de su ley de jurisdicción, deben catalogarse como asuntos pendientes, aunque sea ante ese mismo tribunal, por nacer de un amparo, artilugio que suma el 36% de la gráfica (art. 48) más el 25% (art. 75 párr. 1) dando un total de 61% de los casos versus los que ingresan por acción directa que sería el 28% (art. 75 párr. 2) al que se añade el 11% (art. 75 párr. 3) de los órganos habilitados o con *ius standi*, para un 39% del total, suma no desdeñable, por virtud de

que los temas a los que se añade la acción popular directa de los ciudadanos, provienen de órganos como la Defensoría o la Procuraduría que son, casi todos, de interés de la ciudadanía o de grupos de ella.

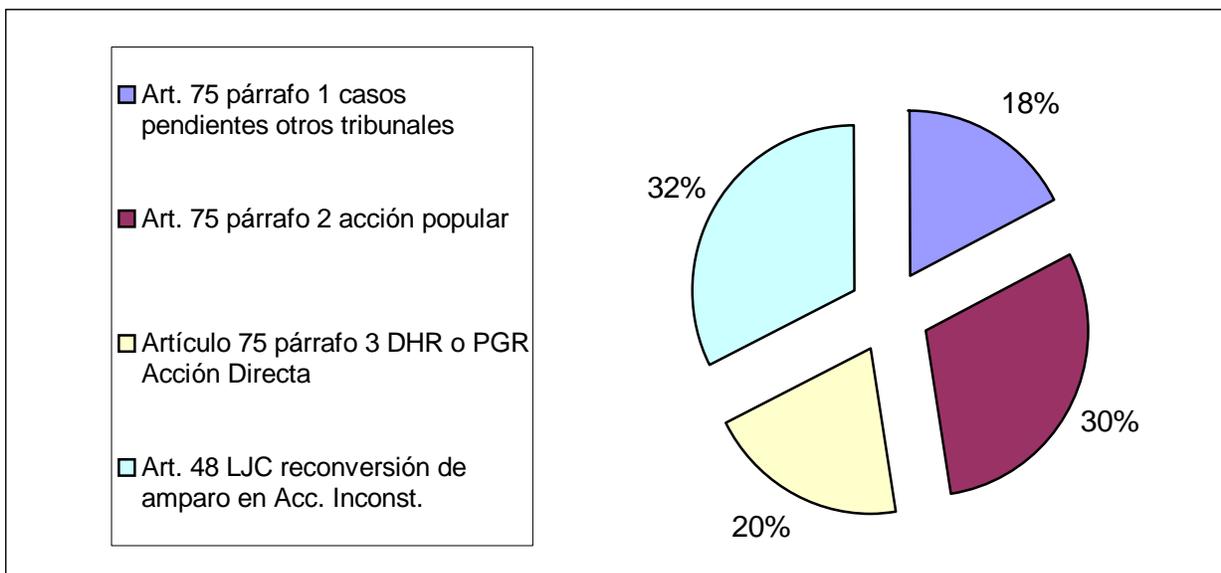
Para observar las relaciones entre las cuatro categorías hemos separado los casos terminados entre 2002 y 2005, unos declarados sin lugar y los otros declarados con lugar.

**Gráfico 3. Sala Constitucional, total de asuntos terminados –sin lugar- de acciones de inconstitucionalidad por origen de admisión, 2002-2005**



Fuente: Elaboración propia.

**Gráfico 4. Sala Constitucional, total de asuntos terminados –con lugar- de acciones de inconstitucionalidad por origen de admisión, 2002-2005**



Fuente: Elaboración propia.

Si se hace un repaso de los asuntos de acción directa en utilización del artículo 75 párrafo segundo y tercero de la LJC, vinculados al período de estudio, tratan temas como:

El Presupuesto de la República, la Ley de Contingencia Fiscal, el artículo 34 inciso 34 de la Ley de Presupuesto Ordinario de la República, Ley No. 7089, la anulación del artículo 78 de la Ley de Presupuesto Ordinario de la República, Ley No. 6995, la anulación del artículo 51 Ley Presupuesto Ordinario de la República, Ley No. 7089 y la partida 664 01 132 23 210 de la Ley de Presupuesto Ordinario de la República No. 7089 que reconduce los fines sociales del art. 9 de la Ley No. 6914 FODESAF.<sup>53</sup>

Asimismo, cuestiones claramente asociadas con aspectos laborales y jubilatorios<sup>54</sup>, como: Asamblea de trabajadores del Banco Popular, relaciones laborales UNA-Sindicato, convención colectiva en JAPDEVA, Ley de Personal de la Asamblea Legislativa, Aguinaldo en autónomas y municipalidades, D.E. 27130-MP de sobresueldo en Seguridad Pública, Salario e igualdad salarial contenido en el artículo 8 de la Ley de Salarios del Poder Judicial, los fondos de regímenes de pensiones de los bancos del Estado, el artículo 92 de la Ley No. 7531 que es la ley de Reforma Integral a las Pensiones y Jubilaciones del Magisterio Nacional y la retención temporal de pago de beneficio jubilatorio.

También la Asamblea Legislativa ha tenido su parte en las acciones de inconstitucionalidad directa<sup>55</sup>, como en la fijación de plazo en la Asamblea para aprobar el nombramiento de la Contralora, un asunto sobre una apelación al Presidente de la Asamblea realizada por los Diputados Malavassi<sup>56</sup> y Campbell, el tema del artículo 88 del Reglamento Legislativo sobre los derechos de las fracciones, la omisión de la Asamblea Legislativa del dictado de leyes que desarrollen la reforma constitucional sobre el referendo y la iniciativa popular.

---

<sup>53</sup> Expedientes Nos. 02-008191-0007-CO, 02-002480-0007-CO, 03-003846-0007-CO, 04-004201-0007-CO, 04-009327-0007-CO, 04-013050-0007-CO y 05-003797-0007-CO.

<sup>54</sup> Expedientes Nos. 02-009554-0007-CO, 02-005373-0007-CO, 03-008889-0007-CO, 03-008635-0007-CO, 03-010188-0007-CO, 03-012381-0007-CO, 04-006008-0007-CO, 04-002543-0007-CO, 04-000444-0007-CO y 04-005845-0007-CO.

<sup>55</sup> Expedientes Nos. 04-008894-0007-CO, 04-005423-0007-CO, 04-003682-0007-CO y 04-008653-0007-CO.

<sup>56</sup> Sobre la legitimación de los diputados para tener acceso directo a las acciones de inconstitucionalidad, la Sala en el Voto No. 2005-06852 determina que el artículo 75 párrafo segundo de la LJC, no estableció una legitimación especial a los diputados, aunque ese mismo órgano jurisdiccional ha admitido algunos casos, bajo la idea que no admitirlos implicaría la negación de la justicia, en materias que tienen relación con el artículo 73 inciso 7) de la LJC, cuando se trata de la violación de procedimientos establecidos en el Reglamento de la Asamblea Legislativa y de los principios constitucionales del derecho parlamentario que se aplican a toda actuación del órgano legislativo. No obstante, en el análisis de los casos terminados del año 2004 se nota la proliferación de asuntos accionados por una de las bancadas de la Asamblea, nos referimos al Movimiento Libertario que comenzó a incoar varias acciones en utilización de la vía directa, cuestión que se debe estudiar a futuro con detenimiento, porque puede ser una vía para judicializar asuntos que le interesan a un grupo partidario en particular.

Otro rubro consiste en temas más de índole comercial, administrativo y privado, como las licitaciones, las regulaciones aeronáuticas costarricenses y regulaciones comerciales, contratos del CTAC, contratos y empréstitos del CONAVI, eliminación de la Directriz DG1479-04 del Director General de Tránsito.<sup>57</sup>

Como se dijo líneas arriba, el medioambiente es un tema reiterado, ha abarcado asuntos como el Código de Minería, Decretos del MINAE, o jurisprudencia del Tribunal Agrario del Atlántico sobre indígenas, así como el derecho a la vida.<sup>58</sup>

Cuestiones más de tipo comercial o profesional como trámites aduanales, jurisprudencia de laudos, los artículos 1 y 3 del Reglamento CFIA de inopia para la Incorporación temporal y permanente de profesionales extranjeros y el artículo 9 del Reglamento de establecimientos farmacéuticos privados también fueron motivo de acción.<sup>59</sup>

Se suman aspectos de interés e impacto nacional como la reelección presidencial o la posición del país sobre la Invasión a Iraq. Se añaden cuestiones más de tipo jurídico relacionadas con la generalidad y abstracción de las normas, el principio de legalidad, el Código Penal o bien cuestiones más puntuales como el Decreto Ejecutivo número 28215-MAG-MICIT<sup>60</sup>

Como se puede observar, la acción directa (popular) es una posibilidad que tienen los costarricenses para enderezar disposiciones o anular normas de leyes que afectan el interés común o bien lesionan intereses legítimos de grupos y colectivos, que van en contra de los valores, las normas, los principios de la Carta fundamental.

## **VI. Actividad participativa en organizaciones sociales**

Este apartado, si bien no constituye un vínculo directo con las materias tratadas en los anteriores, se incorpora y mantiene a efecto de que el lector tuviese una visión empírica de lo que está sucediendo con la participación de las y los ciudadanos en las diversas organizaciones sociales, lo que nos da una idea del compromiso del costarricense respecto de buscar alternativas donde pueda contribuir, cooperar y ser más solidario.

Las cifras indican que la desafiliación del costarricense es preocupante, no le interesan o le interesan parcialmente los partidos políticos, las iglesias, los sindicatos, las asociaciones, etc. Una buena proporción de ciudadanos se auto margina o bien, es excluida de la vida colectiva. En otra esfera, hay una fuerte tendencia al individualismo que también se traduce en desafiliación. Para éstos la Democracia representativa está

---

<sup>57</sup> Expedientes Nos. 02-008633-0007-CO, 02-003716-0007-CO, 02-003522-0007-CO, 03-004218-0007-CO, 03-009260-0007-CO y 04-008367-0007-CO.

<sup>58</sup> Expedientes Nos. 02-005096-0007-CO, 03-008615-0007-CO, 03-006587-0007-CO y 02-007331-0007-CO.

<sup>59</sup> Expedientes Nos. 02-002947-0007-CO, 04-007473-0007-CO, 04-008927-0007-CO y 05-005118-0007-CO.

<sup>60</sup> Expedientes Nos. 02-005494-0007-CO, 03-004485-0007-CO, 02-006426-0007-CO, 03-004693-0007-CO, 03-003269-0007-CO y 02-009099-0007-CO.

lejana, no se siente representado, se ausenta del ciclo electoral, pero tampoco hay evidencia que demuestre que se interese sobremanera en la Democracia participativa.

El cuadro que a continuación consignamos contiene el detalle, en números absolutos, de la cantidad de organizaciones y los afiliados respectivos para cada una de ellas, esto para el año 2005.

**Cuadro 22. Registro Nacional de Organizaciones Sociales y el número de Afiliados a éstas por Provincia hasta el 2005**

	Provincia	Asociaciones	Afiliados	Cooperativas	Afiliados	Sindicatos	Afiliados
1	San José	1,377	172,949	424	288,973	435	141,621
2	Alajuela	236	27,944	151	195,813	95	9,672
3	Cartago	150	20,498	88	12,093	43	20,649
4	Heredia	231	32,684	56	19,842	27	3,406
5	Guanacaste	55	5,59	101	53,869	51	2,458
6	Limón	88	8,667	214	14,641	99	16,043
7	Puntarenas	291	23,683	109	6,771	84	11,919
	Total	2,428	292,015	1143	592,002	834	205,768

Nota: No contempla información de los Centros Agrícolas Cantónales (CAC) y de las Sociedades Anónimas Laborales (SALES).

Fuente: Marianela Fonseca, Ministerio de Trabajo, Departamento de Organizaciones Sociales, 20/04/2006.

Viendo el cuadro de organización ciudadana, que es parte de las series del Estado de la Nación, y, cumplimentadas en esta oportunidad las principales casillas, se puede concluir que hay una levísima tendencia a incrementar el número de sindicatos para el año 2005. En el caso de las cooperativas y de las asociaciones solidaristas se observa que bajaron en número. En el sector de las asociaciones de desarrollo comunal, su repunte fue poco halagüeño. Si se ve el gráfico de abajo, las nuevas asociaciones de desarrollo creadas en el 2005 representan solo el 3% de la totalidad de las existentes.

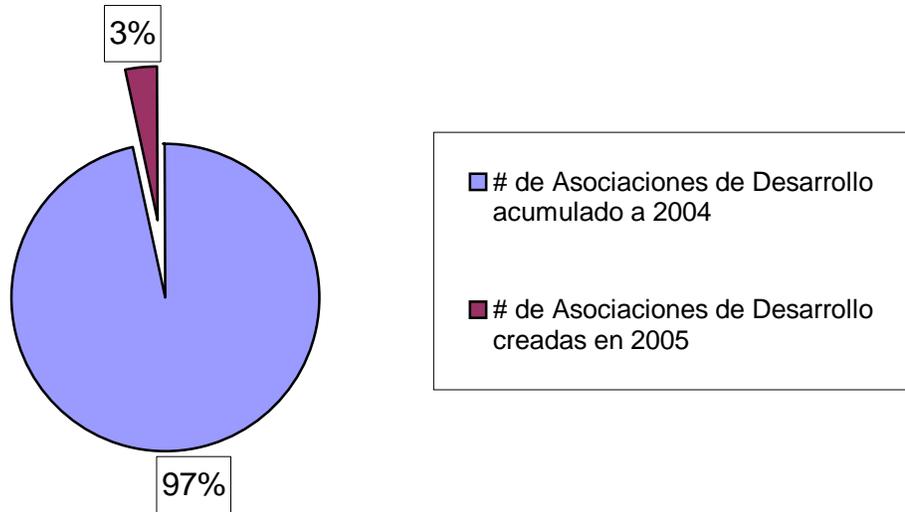
**Cuadro 23. Costa Rica: Organizaciones activas de la sociedad civil**

Organización ciudadana					
Número de organizaciones activas de la sociedad civil					
Por tipo					
	2001	2002	2003	2004	2005
Asociaciones civiles	13.999	15.386	15.926		
Sindicatos	253	219	244	260	268
Cooperativas	501	453	499	538	491
Asociaciones solidaristas	1.067	1.074	1.191	1.212	1.106
Sociedades anónimas laborales	225	233	235		
Asociación de Desarrollo Comunal	1.866	1.790	2.506	2.705	2.754
Cámaras empresariales afiliadas a UCCAEP	48	45	40	39	37

Fuente: Proyecto Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible.

Es lamentable observar, en el plano de la creación de asociaciones de desarrollo, su estancamiento, por lo menos en términos cuantitativos, aunque cualitativamente desempeñan una función y misión impresionante en los pueblos costarricenses como motores de bienestar y progreso económico y social, principalmente en zonas rurales del país.

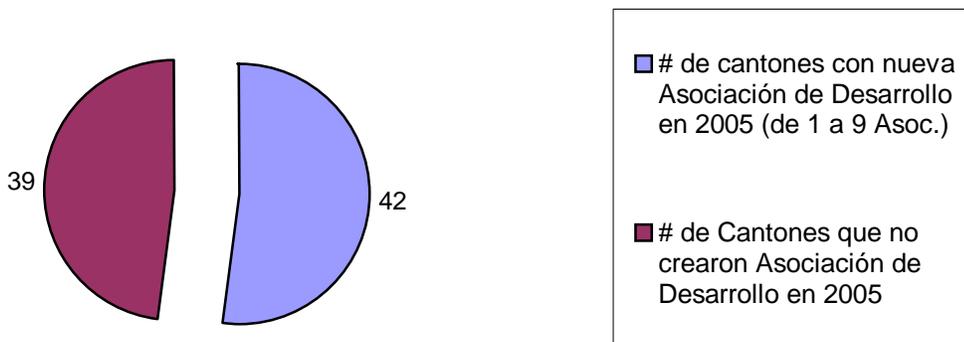
**Gráfico No. 5. Asociaciones de Desarrollo Comunal 2005, respecto del acumulado a 2004**



Fuente: Elaboración propia con datos de DINADECO.

Se quiso documentar cómo andaba la creación de asociaciones de desarrollo por cantón en todo el país, los datos arrojaron que, casi la mitad de los cantones costarricenses no crearon ni una sola asociación de desarrollo en el año de análisis 2005, mientras que en poco más de la mitad si se dio alguna, dato que no es nada desdeñable.

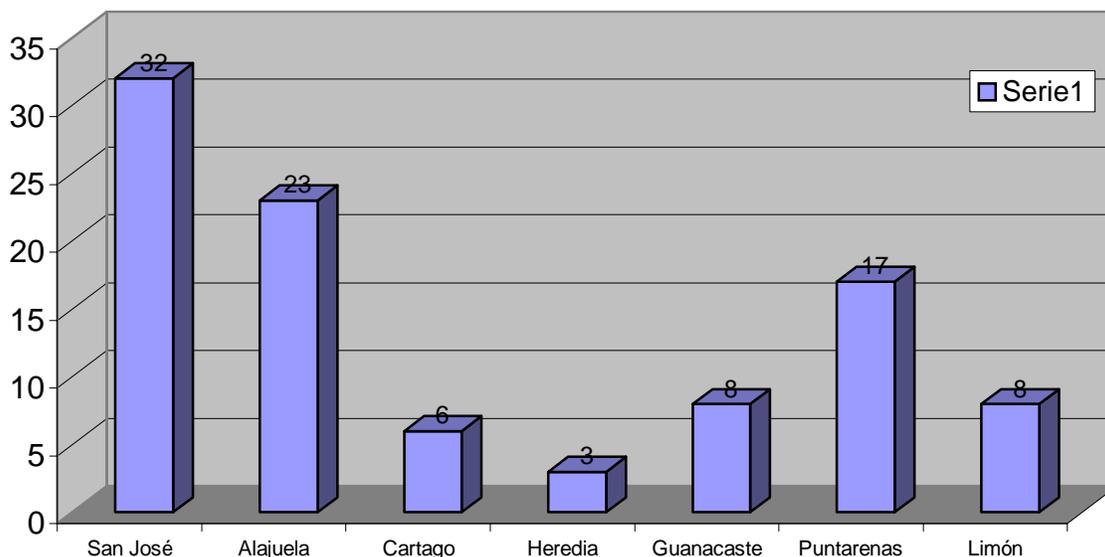
**Gráfico 6. Cobertura cantonal de nuevas Asociaciones de Desarrollo Comunal 2005**



Fuente: Elaboración propia con datos de DINADECO

Esa participación nacional se desagregó por provincia, lo que nos lleva a apreciar que tres provincias, a saber, San José, Alajuela y Puntarenas, son, en este momento, las que continúan con auge en la inscripción y registro de asociaciones de desarrollo.

**Gráfico 7. Asociaciones de Desarrollo creadas en 2005 por Provincia**



Fuente: Elaboración propia con datos de DINADECO.

En el gráfico anterior llama la atención que en la Provincia de San José, Pérez Zeledón sigue a la vanguardia del asociacionismo en el país (161 asociaciones) creando en el año 2005 nueve asociaciones de desarrollo más, le siguen Cantón Central y Desamparados con cinco cada uno, Alajuelita con tres, Acosta Goicoechea y Aserri con dos, y con una, los cantones de Puriscal, Tarrazú, Mora y Tibás. En la Provincia de Alajuela, San Carlos encabeza con siete asociaciones, le siguen Central, Palmares y Upala con tres cada uno, con dos asociaciones los cantones de San Ramón, Grecia y Orotina, y con una San Mateo. En la Provincia de Cartago, Central con cuatro, y con una asociación nueva los cantones de Alvarado y El Guarco. Por su parte, la Provincia de Heredia no creó asociaciones nuevas excepto Sarapiquí con tres. En la Provincia de Guanacaste, Liberia con dos y con una asociación los cantones de Nicoya, Bagaces, Abangares, Tilarán, Nandayure y Hojanca. En la Provincia de Puntarenas, se tiene que Buenos Aires creó 4 asociaciones, Osa y Esparza tres, Coto Brus dos igual que Central, luego, Garabito, Corredores y Golfito con una. Finalmente, en la Provincia de Limón, el cantón de Pococí creó cuatro asociaciones, central dos, Siquirres y Matina una asociación cada uno.

Los cantones que integran más de setenta asociaciones, los que hemos considerado de amplia base comunalista son: Central San José, Desamparados, Puriscal, Pérez Zeledón, Central Alajuela, San Ramón, Grecia, San Carlos, Central Cartago, Nicoya, Santa Cruz, Central Puntarenas y Pococí.

## **Notas Bibliográficas y documentales**

ACEVEDO, Luis Ángel, GTZ, “El Desarrollo Local Necesario, Guía para la Organización y Planificación del Desarrollo Local”, San José, Costa Rica, 2003.

AZIZ, Alberto, “Referéndum y Ciudadanía”. En: *Perfiles Latinoamericanos*, Revista de la sede académica de México de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales – FLACSO-, Año y, No. 12, junio de 1998, 201-225.

BÁTIZ Vázquez, Bernardo, “Hacia una democracia participativa”. En: *Quórum*, publicación del Instituto de Investigaciones Legislativas de la Cámara de Diputados, México, Año VII, No. 60, mayo-junio 1998, pp. 163-166.

BOURDEAU, *Traité de Science Politique. Les Régimes Politiques. Libraire Generale de Droit et des Jurisprudence.* R. Pichón et R. Durand Auzias Rue Soufflot 20, Paris, 1972.

Cooperación Técnica Alemana GTZ, con UNGL, CONADECO E IFAM, “Seis años de asistencia técnica y asesoramiento al desarrollo local: Reporte de logros e impactos de cooperación”, Proyecto de Desarrollo Local y Comunal (PRODELO), Borrador, San José, diciembre de 2005

DE VEGA, Pedro “La Reforma Constitucional y la problemática del Poder Constituyente”, en *Temas Clave de la Constitución*, 4ta reimpresión, Editorial Tecnos S.A., Madrid, 1999, 309 p.

FRANCO, Carlos, “Referéndum y reelección: el caso peruano”. En: *Anuario Social y Político de América Latina y El Caribe*, FLACSO, Nueva Sociedad, Año 2, 1998, pp. 64-69.

HESS Araya, Chistian, Artículo publicado en la sección "Página Quince" del diario La Nación, 7 de febrero del 2003. San José, Costa Rica.

LISSIDINI, Alicia, “Una mirada crítica a la Democracia Directa: El origen y las prácticas de los plebiscitos en Uruguay”. En: *Perfiles Latinoamericanos*, Revista de la sede académica de México de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales –FLACSO-, Año y, No. 12, junio de 1998, 169-198.

MURILLO Castaño, Gabriel, “Hacia la Democracia participativa en Colombia. Restos y Posibilidades”. En *Pensamiento Iberoamericano, Revista de Economía Política*, núm. 14, Transición y perspectivas de la Democracia en Ibero América,.....

Observatorio Internacional de la Democracia Participativa –OIDPART-, DRL: [www.oidpart.com/ESP/welcome\\_ESP.htm](http://www.oidpart.com/ESP/welcome_ESP.htm), específicamente

[www.pliegosdeopinion.net/pdo8/civicos/forocivico8/democpartic.htm](http://www.pliegosdeopinion.net/pdo8/civicos/forocivico8/democpartic.htm),  
22/03/2006.

consulta

QUESADA Rada, Francisco Miro, "Democracia Directa: Un análisis comparado". En: *Ius et Praxis*, Revista de la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas de la Universidad de Lima, No. 25, junio de 1995, pp. 64-77.

RODRÍGUEZ Céspedes, Ennio, "De la Democracia formal a la Democracia participativa y del subdesarrollo al desarrollo". En: *Democracia costarricense, pasado, presente y futuro*, EUNED, .....pp. 169-183.

RODRÍGUEZ Echeverría, Miguel Ángel, ..... En: *Democracia costarricense, pasado, presente y futuro*, EUNED, Costa Rica, .....pp. 187-237.

SEMINO, Miguel Ángel, "Referéndum Legislativo y Constitucional en el Uruguay". En: *Ius et Praxis*, Revista de la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas de la Universidad de Lima, No. 25, junio de 1995, pp. 78-85.

Tercera Conferencia o encuentro internacional sobre Democracia Participativa, Lille, 7, 8 y 9 de noviembre de 2003.

UBICO Durán, Carlos "Problemas legales en la aplicación del plebiscito y referendo municipal en Costa Rica". En: *Revista Iberoamericana de Derecho Público y Administrativo*, Costa Rica, Año 4, No. 4, 2004, pp. 213-225.

URCUYO Fournier, Constantino, *Reforma Política y Gobernabilidad*, Editorial Juricentro S.A., 2003.

VARGAS González, Hugo, *El Sistema Electoral en Costa Rica*, Serie Cuadernos de las Instituciones de Costa Rica, Editorial de la Universidad de Costa Rica, 1 Edic., 2005

VELEZ-PAIZ URCUYO, Fernando "Los procedimientos de la Democracia Directa y Semi-Directa, San José, Tesis para optar por el grado de Licenciado en Derecho, Facultad de Derecho de la Universidad de Costa Rica, 1977

Villalta Fernández, Rafael, "Referéndum e Iniciativa Popular: Rutas de Democracia Real y Participativa". En: *Revista Parlamentaria*, Costa Rica, Volumen 3, No. 1, Abril de 1995, pp. 149-165.

VILLEGAS R., Harold, "Política y Democracia Participativa: Los nuevos desafíos del desarrollo en América Latina". En *Reflexiones*, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Costa Rica, núm. 77 diciembre 1998, pp. 11-27.

### **Leyes y Decretos:**

Costa Rica, Ley No. 7794 "Código Municipal", de 27 de abril de 1998.

Ley No. 8281, de 28 de mayo de 2002, publicada en La Gaceta No. 118, de 20 de junio de 2002.

Ley No. 8492 Regulación del Referéndum, publicada en el Diario Oficial La Gaceta, No. 67, martes 4 de abril del 2006.

Ley No. 8364, de 1º de julio de 2003. Publicada en La Gaceta No. 146, de 31 de julio de 2003.

Ley No. 8491 “Ley de Iniciativa Popular”, publicada en La Gaceta No. 66 de 3 de abril de 2006.

Uruguay: Ley No. 16.017 Ley de Elecciones, publicada D.O. 6 abril/989-No. 22839, modificada por la Ley No. 17.244 Recurso de Referéndum contra las leyes, publicada D.O. 6 de jul/000-No. 25554

Portugal: Ley núm. 45/1991, de 3 de agosto, orgánica del régimen de referéndum. Datos tomados de BLE Boletín de Legislación Extranjera, 139-140, Mayo-Junio 1993, Cortes Generales, Secretaría General del Congreso de los Diputados y Secretaría General del Senado, España. Traducción del portugués.

Austria: Ley Federal de Referéndum de 1972, publicada en el Boletín de Legislación Federal (Bundesgesetzblatt, abreviadamente BGBl.), modificada parcialmente por las leyes federales de 27 de abril de 1982 y 28 de febrero de 1990.

- Ley federal denominada de consultas populares de 29 de junio de 1989 en la que se regula la celebración de las llamadas consultas al pueblo (Volksbefragungen).

España: Ley Orgánica 2/1980, de 18 de enero, sobre Regulación de las distintas modalidades de Referéndum (BOE núm. 20, de 23 de enero), modificada por la LO 12/1980 de 16 de diciembre de 1980.

TSE, Decreto No 03-98 “Manual para la realización de consultas populares a escala cantonal y distrital. En *La Gaceta*, No. 204, miércoles 21 de octubre de 1998, pp-10-12.

### **Votos de la Sala Constitucional**

Lista de Expedientes terminados por rango de fecha, por clase de asunto: acciones de inconstitucionalidad declaradas sin y con lugar años 2002 al 2005.

Voto de la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia No. 5649-05. Omisión Legislativa Referéndum

Voto de la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia No. 17617-05. Consulta Legislativa. Ley Reguladora del Referéndum, originalmente denominada Adición al título XI al Código Electoral de las distintas modalidades del Referéndum

Voto No. 17618-05 de ese órgano, evacuó la misma en el sentido que el procedimiento legislativo seguido para la aprobación del Proyecto de Ley de Iniciativa Popular

Voto No. 2005-06856, de las 10:02 horas del 1 de junio de 2005.

Voto No. 2005-02999, de las 14:45 horas del 16 de marzo de 2005.

Voto No. 2005-15093, de las 14:59 horas del 2 de noviembre de 2005.

Voto No. 2005-10117, de las 14:42 horas del 3 de agosto de 2005.

Voto No. 2005-03497, de las 14:50 horas del 30 de marzo de 2005.

Voto No. 2005-06852, de las 09:58 horas del 1 de junio de 2005.

Voto No. 2005-10380, de las 14:59 horas del 10 de agosto de 2005.

**Entrevistas:**

Lic. Héctor Fernández Masís del TSE

Licda. Carmen Lilia Zumbado Guerrero del TSE

Sra. Elizabeth Quirós Meza del TSE.

Lic. Luis Acevedo Acevedo de GTZ-IFAM

Licda. Marianela Fonseca, Ministerio de Trabajo, Departamento de Organizaciones Sociales

## Anexo 1

Constitución <sup>61</sup>	Características del ejercicio de gobierno	Tipo de democracia
Ley Fundamental del Estado de Costa Rica de 1825	El gobierno del Estado es y será representativo <sup>62</sup> (art.23). El Supremo Poder estará siempre dividido en Legislativo, Ejecutivo, Judicial y Conservador (art. 24)	Democracia representativa de tres grados (juntas populares, juntas de parroquia, y electores de partido, éstos eligen a las autoridades).
Constitución de la República Federal de Centroamérica Reformada de 1835	El Gobierno de la República es: popular, representativo <sup>63</sup> , federal.(art. 8). Cada uno de los estados que la componen es libre e independiente en su gobierno y administración interior. (art. 10)	Democracia Representativa de dos grados (juntas populares de distrito electoral y las Juntas Electorales, éstos eligen a las autoridades)
Ley de Bases y Garantías de 1841	Ejercen el Poder Supremo del Estado, el primer Jefe, una Cámara Consultiva, y otra Judicial. Estos funcionarios son elegidos por el pueblo, en la forma que aquí se establece (art.4). <sup>64</sup>	Democracia representativa de tres grados (las de cuartel o primitivas, las elecciones de barrio y la del Colegio Electoral, éstos eligen a las autoridades)
Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Costa Rica de 1844	Se instituye el gobierno para asegurar el tranquilo goce de estos derechos. El poder y autoridad que	Democracia Representativa (representantes electos)

<sup>61</sup> Por carecer de interés no se incluyó el Pacto Social Fundamental Interino de Costa Rica de 1821, el Estatuto Político de la Provincia de Costa Rica de 1823, la Constitución de la República Federal de Centroamérica de 1824, por asociación con otros estados en cuyo ejercicio la democracia dependía de situaciones fuera de la regulación interior del sistema político.

<sup>62</sup> Para la elección de los Supremos Poderes del Estado, se celebrarán juntas populares, de Parroquia y de partido a su debido tiempo (art. 26). Las juntas populares se componen de todos los ciudadanos en ejercicio de sus derechos con el objeto de sufragar por los electores de parroquia. Las juntas de parroquia se componen de electores nombrados por las populares, con el objeto de elegir a los electores de partido. Las juntas de partido eligen diputados al Poder Legislativo, sufragan para el Poder Ejecutivo, para el judicial, y para el Conservador. Para ser elector parroquial, y de partido se requiere ser Ciudadano en ejercicio de sus derechos, mayor de edad, y tener un propiedad que no baje de cien pesos.

<sup>63</sup> Las legislaturas de los estados dividen su población con posible exactitud en juntas populares y distritos electorales, la base menor de una junta será de doscientos cincuenta habitantes, la mayor de dos mil quinientos. Solo los inscritos en registros de ciudadanos tendrán voto activo y pasivo. Esta nombran un elector por cada doscientos cincuenta habitantes y las que tuviere un residuo que exceda la mitad un elector más. Estos electores se reúnen en Juntas Electorales de Distrito que contará de ciento veinte electores, reunida con mayoría de ese número escogen un representante y su suplente, se le despacha una credencial. Estos sufragarán por el Presidente de la República. Cada uno de los estados de la Unión es representado en la cámara de Senadores por cuatro individuos que su legislatura nombra eligiendo dos suplentes.

<sup>64</sup> Las elecciones se harán por un Colegio electoral, su formación precederán las elecciones de barrio, y las de cuartel o primitivas. Los ciudadanos de cada cuartel se reúnen en la casa municipal, eligen por mayoría cinco electores, éstos concurren a la cabecera de barrio a elegir dos vecinos de Departamento que vengán a componer el Colegio electoral., éstos sufragan para los cargos de los Jefes y las Cámaras.

	<p>éste ejerce, es inherente al pueblo, y conferido con el único objeto de mantener entre los asociados la paz, haciendo que todos mutuamente se respeten sus derechos individuales<sup>65</sup>. (art. 2). Siempre que el Gobierno, cualquiera que se su forma, no llene el objeto de su institución, manteniendo la paz pública por la observancia de las leyes justas, el pueblo del Estado tiene un derecho incuestionable, previos los reclamos que establezca el derecho de petición, para alterarlo en todo ó en parte, ó abolirlo ó instituir otro, según sea que mejor conviene a su seguridad y felicidad. (art. 3). El gobierno del Estado Libre de Costa Rica, es y será siempre popular representativo<sup>66</sup>, y su objeto la felicidad y prosperidad del mismo Estado (art. 49). El Supremo Poder del Estado estará siempre dividido en Legislativo, Ejecutivo y Judicial. El ejercicio de cada uno es absoluto e independiente entre sí (art. 50).</p>	<p>directamente por los pueblos); sin embargo, existe la Democracia Directa antes que aquella, la ejerce el pueblo. Se puede revocar el mandato a las autoridades.</p>
<p>Constitución Política de 1847</p>	<p>El poder y la autoridad que el Gobierno ejerce, es inherente al pueblo el cual se lo ha conferido con el único objeto de mantener la paz pública de los habitantes, y de hacer que todos mutuamente se respeten los derechos individuales(art. 2). Cuando el Gobierno infrinja públicamente leyes, causando males de consideración al Estado ó a sus habitantes, ó cuando abandone el cumplimiento de sus deberes, entonces el pueblo y cada uno de sus habitantes, tienen derecho de hacerlo</p>	<p>Democracia representativa de dos grados (juntas populares y colegios electorales, éstos eligen a las autoridades)</p>

<sup>65</sup> Establece el artículo 5 de esa Constitución que toda determinación sea en forma de ley, decreto, providencia, sentencia, auto u orden que proceda de cualquier poder, si ataca algún derecho natural del hombre o la comunidad o cualquier garantía fundamental, es por el mismo hecho nula, ninguno tiene obligación de acatarla y obedecerla (desobediencia al Derecho positivo). Ahora, el poder civil (art. 6) no tiene facultad para anular en la sustancia ni en los efectos ningún acto público o privado que se ajuste con justicia a la ley.

<sup>66</sup> El Poder Legislativo se le confiere a dos Cámaras, la una compuesta por representantes electos directamente por los pueblos, y la otra de Senadores cuyo número no podrá bajar de cinco electos por sufragios directos de todos los pueblos (art. 51). Para la elección de personas en los poderes se celebran juntas populares, la población del estado se divide en secciones electorales con base aproximada a cinco mil almas y le corresponde a cada una elegir un representante y un suplente, y sufragar por los individuos de los otros poderes (Además de Representantes, Jefe, Senadores y Magistrados para la Suprema Corte de Justicia).

	presente directamente al Poder Legislativo (art.3). El Gobierno del Estado es popular representativo <sup>67</sup> , y se divide en tres poderes que son: el Legislativo, el Ejecutivo y el Judicial. El congreso de los diputados electo por el pueblo, el Presidente también de elección popular, y el tribunal de justicia compuesto de Magistrados nombrados por el Poder Legislativo (art. 36)	
Constitución Política de 1847 Reformada	El Gobierno de Costa Rica es popular, representativo <sup>68</sup> , electivo y responsable (art. 12). El Poder Supremo está dividido en su administración en Legislativo, Ejecutivo y Judicial (art. 13)	Democracia representativa de dos grados (representantes de distrito parroquial y Asamblea Electoral de Cantón, éstos eligen a las autoridades)
Constitución Política de 1859	El Gobierno de la República es popular, representativo <sup>69</sup> , alternativo y responsable, y lo ejercen tres Poderes distintos que se denominan Legislativo, Ejecutivo y Judicial (art. 5)	Democracia representativa de dos grados (juntas populares y asambleas electorales, éstos nombran las autoridades)
Constitución Política de 1869	El Gobierno de la República es popular, representativo <sup>70</sup> , alternativo	Democracia representativa de dos

<sup>67</sup> Para la elección en el Poder Legislativo y Ejecutivo, se celebran juntas populares y colegios electorales. Las juntas populares se componen de todos los ciudadanos en ejercicio de sus derechos y los colegios electorales se forman de los electores nombrados por las juntas populares, su objeto será elegir diputados, Presidente, Vicepresidente del Estado y Jurado de Imprenta.

<sup>68</sup> Cada seis años, en el año de elecciones para Presidente y Vicepresidentes de la República y Representantes, se nombran en cada distrito parroquial tantos electores de cantón, cuantos correspondan al distrito, en razón de uno por cada mil almas, en los que no cuenten con ese número, igual se nombra un elector (art. 16). De cada distrito parroquial salen dos electores uno propietario y otro suplente. Luego van a una Asamblea electoral de cantón. Estas Asambleas de cantón se sufraga para la elección de Presidente y Vicepresidente, para los representantes de la Provincia, a razón de uno por cada ocho mil almas, y también uno por un residuo de por lo menos un tercio. Hacen elección de las municipalidades de las capitales de Provincia y de los jurados de imprenta.

<sup>69</sup> El sufragio tiene dos grados, el primero y el segundo (art. 56). El derecho de sufragar en el primero, es inherente a todos los ciudadanos en ejercicio. El del sufragar en segundo, es privativo de los electores que aquellos nombren (art. 57). Los primeros lo ejercen en juntas populares (tres propietarios y un suplente por cada mil individuos): los segundos en asambleas electorales (art. 58). Los electores de estas asambleas sufragan para Presidente, para Senadores por cada Provincia y de los Representantes que a ella le correspondan, a razón de un propietario por cada diez mil habitantes, o residuo que exceda de cinco mil habitantes. También eligen individuos para componer las Municipalidades.

<sup>70</sup> El sufragio tiene dos grados (art. 54). El derecho de sufragar en el primero corresponde a todos los ciudadanos en ejercicio. El de sufragar en el segundo es privativo de los electores que aquellos nombren (art. 55). Los primeros en juntas populares y los segundos en juntas electorales (art. 56). El objeto de las juntas populares es nombrar electores que correspondan al distrito a razón de tres propietarios y un suplente por cada mil individuos de población. Las Asambleas cantonales se componen de los electores nombrados en las juntas populares, sufragan para Presidente de la República, para la elección de Senadores y de los Representantes a razón de un propietario por cada cinco mil habitantes, o por un residuo que exceda de dos mil quinientos. La Comarca de Puntarenas elegirá un Senador propietario.

	y responsable, y lo ejercen tres poderes distintos y que se denominan Legislativo, Ejecutivo y Judicial (art. 4)	grados (juntas populares y juntas electorales, éstos eligen a las autoridades)
Constitución Política de 1871 Reforma Parcial a la Constitución Política de 1871, No. 7 del Congreso Constitucional, dada el 16 de mayo de 1913, sancionada por Ricardo Jiménez el 17 de mayo de 1913. <sup>71</sup>	Los poderes en que se divide el Gobierno de la República son independientes entre sí (art. 13). El gobierno de la República es popular, representativo <sup>72</sup> , alternativo y responsable, y lo ejercen tres poderes distintos que se denominarán Legislativo, Ejecutivo y Judicial.	Democracia participativa, originalmente cuando se da la Constitución de dos grados (juntas populares y asambleas electorales, éstos elegían las autoridades). Con la reforma constitucional sancionada por Ricardo Jiménez en 1913 se sufraga de forma directa suprimiéndose los

<sup>71</sup> Mediante esta reforma constitucional se suprimieron los artículos 56, 57, 58, 59, 60, 61 y se modificaron los artículos 54, 55, 63, 66, 68, 72, 96, 97 y 107. En lo que nos interesa mediante el nuevo artículo 54 el sufragio se ejerce de forma directa, desapareciendo el sufragio de dos grados. El sufragio corresponde a los ciudadanos en ejercicio y se practica en juntas populares, en éstas juntas se sufraga para Presidente de la República, para elección de diputados de cada provincia a razón de un propietario por cada quince mil habitantes y por un residuo que exceda de siete mil quinientos. La representación nacional seguirá siendo integrada por cuarenta y tres diputados propietarios y dieciocho suplentes que serán electos en la misma proporción por provincia. También elegían en sus respectivos cantones a los individuos que integran las municipalidades (art. 62). Continúa como requisito para ser diputado saber leer y escribir, mayor de veintiún años, ser propietario de cantidad que no baje de quinientos colones o tener una renta anual no menor de doscientos colones. Posteriormente el artículo 55 de la Constitución Política de 1871 fue reformado por el Congreso Constitucional No. 13 de 16 de junio de 1936 en que se instaure como un deber de los ciudadanos concurrir con su voto a las Juntas Populares en que se ejercita el sufragio.” En esta misma reforma parcial a la Constitución se reforma la atribución 2ª del artículo 73 de la Constitución que es el tema del 40% de votos mínimos para elección de Presidente y la posibilidad de una segunda vuelta electoral. Sufridas todas las reformas parciales a la Constitución de 1871, el sufragio quedó regulado en el artículo 69, el deber del voto en el 70, las Asambleas electorales en el 71 y el gobierno en el 72.

<sup>72</sup> El sufragio tiene dos grados (art. 54). El derecho a sufragar en el primero corresponde a todos los ciudadanos en ejercicio. El de sufragar en el segundo es privativo de los electores que aquellos nombren (art. 55). Los primeros ejercen en juntas populares, los segundos en asambleas electorales (art. 56). En las juntas populares se eligen tres propietarios y un suplente por cada mil individuos (art. 57). Los electores de las Asambleas electorales tenían que ser ciudadanos en ejercicio, mayor de veintiún años, saber leer y escribir, ser vecino de la Provincia a que pertenece el distrito que lo nombra y ser propietario de cantidad que no baje de quinientos pesos, o tener una renta anual de doscientos. Sufragan para Presidente de la República, para diputados de Provincia en razón de uno por cada ocho mil habitantes, o por un residuo que no exceda de cuatro mil, y un suplente por cada doce mil. La Provincia de Guanacaste elegirá, sin embargo dos propietarios y un suplente, y la Comarca de Puntarenas un propietario y un suplente. Asimismo eligen los individuos que deban componer las Municipalidades.

		grados.
Constitución Política de 1917 <sup>73</sup>	El gobierno de la República es popular, representativo, alternativo y responsable. Lo ejercerán tres poderes distintos, independientes entre sí, que se denominarán Legislativo, Ejecutivo y Judicial (art. 4). El sufragio es función esencialmente política y corresponde únicamente a los ciudadanos en ejercicio de sus derechos; y el voto, como acto personal, sólo puede emitirse por el propio ciudadano que tenga derecho a darlo (art. 50). <sup>74</sup>	Democracia representativa de voto directo y como acto personal. La Constitución fue anulada.
Constitución Política de 1949	El gobierno de la República es	Democracia

<sup>73</sup> Fue emitida por la Constituyente convocada por Federico Tinoco Granados, dada el 8 de junio de 1917. Derogada por Decreto No.1 del Presidente Provisional de Costa Rica Francisco Aguilar Barquero de 3 de septiembre de 1919. También el Congreso Constitucional de la República de Costa Rica No. 41 resolvió, entre muchas otras cuestiones, declarar sin valor la Constitución Política de 8 de junio de 1917, acuerdo dado en el día 20 de julio de 1920, sancionado por Julio Acosta, el 2 de agosto de 1920. Posteriormente por Decreto se reestablece la Constitución Política de 1871, mediante acuerdo No. 2 de Francisco Aguilar Barquero Presidente Provisional de Costa Rica.

<sup>74</sup> El sufragio directo se ejercita: Por los ciudadanos domiciliados en cada distrito, para elegir Síndico Municipal, propietario y suplente. Por los ciudadanos domiciliados en cada cantón, para elegir Intendente y Regidores Municipales, así como sus respectivos suplentes. Por los ciudadanos domiciliados en cada provincia, para elegir Diputados y Senadores, propietarios y suplentes. La elección que comprenda tres o más funcionarios de la misma clase, se practicará por el sistema de representación proporcional (art. 51). Establece el uso de cédula para poder emitir el voto. Continúan los requisitos para ser representante como saber leer y escribir o ser propietario de bienes cuyo valor no baje de tres mil colones o tener un título profesional reconocido por el Estado o una renta anual de mil doscientos colones cuando menos.

<sup>75</sup> El artículo 93 de esta Carta determina que el sufragio es función cívica primordial y se ejerce ante las juntas electorales en votación directa y secreta, por los ciudadanos inscritos en el Registro Civil. Se añadió en el artículo 95 la autonomía de la función electoral, las garantías de libertad, orden, pureza e imparcialidad por parte de las autoridades gubernativas, la identificación del elector mediante cédula con fotografía, la prohibición del ciudadano de sufragar en lugar diferente al de su domicilio y garantías de representación de minorías. Se introduce el derecho de todo ciudadano a agruparse en partidos para intervenir en la política nacional (art. 98). En el artículo 106 se determina que los diputados son electos por la Nación elegidos por provincias. La Asamblea se compone de cuarenta y cinco diputados, cuando la población pase de un millón trescientos cincuenta mil habitantes, se elegirá un nuevo diputado por cada treinta mil o residuo mayor de quince mil por provincia. Los suplentes se nombrarán uno por cada tres Diputados propietarios. La modificación depende del censo general de población para asignar las diputaciones a las provincias, en proporción a cada una de ellas. Es de recalcar que el plebiscito aparece por primera vez en la historia de las cartas constitucionales costarricenses en la Constitución de 1949 en su artículo 168, que nos rige hasta la fecha con el objetivo de que la Asamblea ordene celebrar la consulta en la provincia o las provincias que soporten desmembración territorial y se tramita observando los trámites de una reforma parcial a la Constitución, igual cuando se pretendan crear nuevas provincias. Por reforma parcial a la Constitución de 1949, Ley No. 2345, del 20 de mayo de 1959 se estableció que el sufragio no solo es función cívica primordial sino también "obligatoria", así como el empadronamiento de oficio por el Estado. También por reforma parcial a la Constitución, Ley No. 2741 de 12 de mayo de 1961 se elevó el número de diputados a 57 y se eliminaron los suplentes. Asimismo, el primer párrafo del artículo 9 de la Constitución fue reformado por el artículo único de la Ley N° 8364, de 1° de julio de 2003. Publicada en La Gaceta N° 146, de 31 de julio de 2003, introduciéndose después de "representativo", la palabra "participativo". Antes de esta reforma se había incluido por otra

	popular y representativo <sup>75</sup> , alternativo y responsable. Lo ejercen tres Poderes distintos e independientes entre sí: Legislativo, Ejecutivo y Judicial. Ninguno de los poderes puede delegar su ejercicio de funciones que le son propias.	representativa de votación directa y secreta. Se introduce el instrumento de participación directa con el plebiscito para creación o modificación de provincias (1949). Por reformas parciales a la Constitución se otorgan los instrumentos de democracia semi directa como son el Referendo y la Iniciativa Popular (2002). También se introdujo por reforma parcial en la Constitución, que el Gobierno era, además de representativo, también participativo (2003)
--	--	--

---

reforma parcial a la Constitución de 1949 el referendo y la iniciativa popular, nos referimos a los artículos 105, 123, 124, 129, 102 y 195 de la Ley N° 8281, de 28 de mayo de 2002. Publicada en La Gaceta N° 118, de 20 de junio de 2002. Es importante destacar que la Ley N°8281 en su transitorio único estableció la obligación de dictar leyes especiales para desarrollar las figuras, lo señaló así: "Las leyes especiales referidas en los artículos 105 y 123 de la Constitución Política, aquí reformados, deberán dictarse dentro del año siguiente a la publicación de esta Ley. Durante este plazo, no entrará en vigor lo aquí dispuesto. Hasta este año 2006 se han aprobado dichas leyes.

## **Anexo 2**

La **Ley No 276**, “Ley de Aguas”, de 26 agosto de 1942, permite las sociedades de usuarios para el aprovechamiento colectivo de las aguas públicas, con la figura de los inspectores cantonales de Aguas.

La **Ley No 4240**, “Ley de planificación urbana”, del 15 de noviembre de 1968, establece la competencia del gobierno local para dirigir la planificación urbana dentro de su territorio con la aprobación, promulgación e imposición de un plan regulador. Un requisito obligatorio es la convocatoria a una audiencia pública antes de la puesta en práctica del plan regulador en cualquier cantón del país. Dicha audiencia sirve para conocer el proyecto y presentar las observaciones verbales o escritas que tengan los interesados, antes de implantarlo totalmente o en alguna de sus partes. Los ciudadanos también pueden participar mediante una comisión, junta u oficina de administración local, integrada por los vecinos del cantón con el propósito de preparar y aplicar el Plan Regulador Urbano.

La **Ley 7135** “Ley de Jurisdicción Constitucional”, de 11 de octubre de 1989, en el artículo 75 párrafo segundo posibilita la acción directa de los ciudadanos cuando se trate de la defensa de intereses difusos, o que atañen a la colectividad en su conjunto.

La **Ley 7316, Convenio 169 de la OIT** sobre “Pueblos Indígenas y Tribales en países independientes” de 1989, aprobado por Costa Rica indica en su artículo Artículo 6 que, se deberá “consultar a los pueblos interesados, mediante procedimientos apropiados y en particular a través de sus instituciones representativas, cada vez que se prevean medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarles directamente”. Las consultas llevadas a cabo en aplicación de este Convenio deberán efectuarse de buena fe y de una manera apropiada a las circunstancias, con la finalidad de llegar a un acuerdo o lograr el consentimiento acerca de las medidas propuestas.

La **Ley No 7317**, “Ley de Conservación de Vida Silvestre”, de 21 de octubre de 1992, incluye un Comité Asesor para la Dirección General de Vida Silvestre (art. 8), nombrando, asimismo, el MINAE los Comités de Vigilancia de los Recursos Naturales (COVIRENAS). Estarán conformados por ciudadanos y ciudadanas ad honorem, motivados por el interés de coadyuvar en la conservación y vigilancia de los recursos naturales y del ambiente tanto urbano como rural. Los inspectores *ad honorem* de vida silvestre, tendrán entre otros, los siguientes deberes: fomentar la participación ciudadana dentro de sus comunidades, coordinar con las diferentes organizaciones de la sociedad civil, campañas, programas y acciones de mejoramiento del entorno natural y del ambiente urbano rural y coordinar y cooperar con las instituciones y organizaciones de la sociedad civil de su comunidad la realización de actividades de concientización y de educación ambiental que permitan aumentar el apoyo de la ciudadanía al trabajo que realiza cada comité.

La **Ley No. 7319** “Ley del Defensor de los Habitantes de la República”, establece en varios artículos que será materia del Defensor: los derechos e intereses de los ciudadanos (v.gr., art. 1).

La **Ley No 7381**, “Ley de Creación de la Jornada Nacional de Mejoramiento del Ambiente”, del 14 de marzo de 1994, consiste en la creación de una Jornada que es una actividad destinada a la promoción, la educación, la protección, el saneamiento, la conservación y el rescate del ambiente, en el territorio nacional, que parte de un enfoque regional o local, congruente con una concepción de desarrollo sostenible en el país. Se efectúa cada año en un cantón y en una provincia diferentes. En los proyectos participan las organizaciones de la comunidad respectiva, su organización dura un año y se culmina con la inauguración de las diversas obras, por un período de ocho días.

La **Ley No. 7410** “Ley General de Policía”, artículos 5 y 48 sobre ayuda y colaboración que puede brindar el ciudadano en los Comités de Barrio.

La **Ley No. 7447** “Regulación del uso racional de energía”, en el artículo 17 sobre actividades informativas señala “En el programa de uso racional de la energía, el MINEREM incluirá actividades para informar y cocientizar a los ciudadanos, mediante campañas por los medios de comunicación, publicaciones, suministro de literatura, sistemas de información, ferias, charlas educativas y acuerdos con los centros de educación.”

La **Ley No. 7554** “Ley Orgánica del Ambiente”, indica en los artículos 6 al 11, la participación ciudadana en la toma de decisiones y acciones tendientes a proteger y mejorar el ambiente. Concretamente, el Capítulo II, está dedicado en forma exclusiva al tema de participación ciudadana. En ese sentido, se señala que el Estado y las municipalidades, fomentarán la participación activa y organizada de los habitantes de la República, en la toma de decisiones y acciones tendientes a proteger y mejorar el ambiente. Para ello se crean los Consejos Regionales Ambientales, adscritos al Ministerio del Ambiente y Energía; como la máxima instancia regional desconcentrada, con participación de la sociedad civil, para el análisis, la discusión, la denuncia y el control de actividades, los programas y los proyectos en materia ambiental.

La **Ley No. 7575**, “Ley Forestal”, del 13 de febrero de 1996, en relación con los Consejos Regionales Ambientales, creados en la Ley 7554 del 4 de octubre de 1995, amplía las funciones de esos Consejos, específicamente en el Capítulo IV, para conocer y analizar los problemas forestales de la región donde están constituidos y coadyuvar al control y la protección forestales; participar activamente en la concepción y formulación de las políticas regionales de incentivo a la reforestación; prevenir y combatir plagas, enfermedades e incendios forestales en los terrenos del patrimonio natural del Estado; además, colaborar en la prevención del plagas, enfermedades e incendios forestales en plantaciones y bosques privados; dar seguimiento al avance y cumplimiento de las políticas regionales de desarrollo forestal y pronunciarse sobre ellos; recomendar a la Administración Forestal del Estado el orden

de prioridad de las áreas por incentivar; y autorizar la corta de árboles indica en el artículo 27 de la Ley Forestal.

**La Ley 7593** “Ley de la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos”, en sus artículos 37 y 38 sobre tratan la materia de las audiencias públicas vinculadas con el plazo para fijar precios y tarifas, en ese sentido la Autoridad resolverá en definitiva toda solicitud ordinaria, en un plazo que no podrá exceder de treinta días naturales después de la audiencia. La Autoridad Reguladora convocara a audiencia, en la que podrán participar las personas que tengan interés legítimo para manifestarse, con ese fin, ordenará publicar en el diario oficial La Gaceta y en dos periódicos de circulación nacional, los asuntos sobre los cuales pueden versar las audiencias, por ejemplo, en las solicitudes para la fijación ordinaria de tarifas y precios de los servicios públicos, las solicitudes de autorización de generación de fuerza eléctrica de acuerdo con la Ley No. 7200, la formulación y revisión de las normas técnicas aplicables a los servicios públicos objeto de regulación, y la formulación o revisión de los modelos de fijación de precios y tarifas, de conformidad con el Artículo 31 anterior. Las oposiciones habrán de formularse por escrito y se sustentarán oralmente con las razones de hecho y de derecho que sean pertinentes. En esta audiencia, podrán hacer uso de la palabra quienes hayan formulado las oposiciones, según lo estipule el reglamento. La Autoridad Reguladora establecerá un registro de asociaciones para la defensa de los consumidores o los usuarios, asociaciones de desarrollo comunal u otras organizaciones sociales, que podrán oponerse, cuando tengan interés legítimo, al contenido de las publicaciones.

En la **Ley No 7779**, “Ley de Uso, Manejo y Conservación de Suelos”, del 30 de abril de 1998, se define la participación de los particulares justamente en el Título IV, organizado en tres capítulos: Comités por áreas de manejo, conservación y recuperación de suelos, Audiencias públicas y Obligaciones de los particulares. En los artículos 37 a 39 se indica la metodología participativa en las audiencias públicas, la que se realiza ante el Ministerio de Agricultura y Ganadería, previa y suficiente publicidad. A las audiencias podrán asistir las personas, agricultores o no, que habiten en el área donde se esté elaborando el plan.

En la **Ley No. 7788**, “Ley de Biodiversidad”, del 30 de abril de 1998, en los artículos 92 al 97 mencionan el tema de la evaluación de impacto ambiental de proyectos que se consideren pueden afectar la biodiversidad. Esta ley establece varios mecanismos de participación ciudadana, que se hallan en varios capítulos de la ley. Uno de ellos es la Comisión Nacional para la Gestión de la Biodiversidad, creada como órgano desconcentrado del Ministerio de Ambiente y Energía. Por parte de la ciudadanía se contará con la siguiente representación: Un representante de la Asociación Mesa Nacional Campesina, un representante de la Asociación Mesa Nacional Indígena, un representante de la Federación Costarricense para la Conservación del Ambiente y un representante de la Unión Costarricense de Cámaras de la Empresa Privada.

La **Ley No. 8131** “Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos”, en su artículo 48 sobre transferencia de información indica que “El Ministerio de

Hacienda deberá coordinar lo correspondiente para que el presupuesto aprobado sea difundido ampliamente por los medios electrónicos o físicos disponibles, de manera que cualquier ciudadano tenga acceso a él.”

La **Ley 8220** “Protección al ciudadano del exceso de requisitos y trámites administrativos” de 19 de febrero de 2002, establece, entre otras cosas, que “...toda persona física o jurídica que, en el ejercicio de su derecho de petición, información y/o derecho o acceso a la justicia administrativa, se dirija a la Administración Pública” a hacer sus trámites y quedar protegido contra los abusos de las instituciones y los funcionarios.

La **Ley No. 8292** “Ley General de Control Interno” en el artículo 6 sobre confidencialidad de los denunciantes y estudios que originan la apertura de procedimientos administrativos reza que “La Contraloría General de la República, la administración y las auditorías internas, guardarán confidencialidad respecto de las identidades de los ciudadanos que presenten denuncias ante sus oficinas.”

La **Ley No 8023**, “Ley de Ordenamiento y Manejo de la Cuenca Alta del Río Reventazón”, del 27 de septiembre de 2000 tiene el propósito de ejecutar el Plan de ordenamiento y manejo de la cuenca alta del Río Reventazón, para ello crearon los siguientes órganos: Comisión de manejo y ordenamiento, Comité Consultivo, Unidad Ejecutora y los Comités Regionales de la Ley Orgánica del Ambiente. La representación ciudadana/sector privado en la Comisión de manejo y ordenamiento quedó con dos representantes de las asociaciones de usuarios, como las ambientalistas, las de agricultores y las industriales, que formen parte del comité consultivo y sean designados por este. Asimismo hay representación ciudadana/sector privado en el Comité Consultivo con dos representantes de la Unión de Asociaciones de Desarrollo de Cartago, tres representantes de las asociaciones ambientalistas de Cartago, dos representantes del sector empresarial de la Provincia de Cartago, dos representantes del sector industrial de la Provincia de Cartago, tres representantes de las organizaciones de agricultores de la Provincia de Cartago y un representante de las Unidades de Trabajo que se establecen en el artículo 18 de la ley.

En la **Ley No. 8346** “Ley Orgánica del SINART S.A.” el artículo 4 pregona que la actividad del SINART S.A., como sistema de comunicación se inspirará en los siguientes principios: /.../ La promoción de la cultura, la educación y el entretenimiento, así como el acceso de los ciudadanos a ellos, por medio de una programación que satisfaga las necesidades de la población. Asimismo, en el artículo 6.- inciso c) se le permite al SINART S.A. reproducir “los programas que realice el Tribunal Supremo de Elecciones (TSE) para orientar a los ciudadanos sobre el debido uso del derecho al voto.”

La **Ley No. 8422** “Ley contra la corrupción y el enriquecimiento ilícito en la función pública” Artículos 8 y 24. Sobre confidencialidad y denuncia ciudadana.

La **Ley No. 8461** “Ley reguladora de la actividad portuaria de la costa del pacífico” establece en el artículo 3 que reformó el artículo 15 de la Ley No. 5582 “Contrato de Préstamo entre el Banco de Exportación e Importación del Japón y el Gobierno de la República de Costa Rica, de 11 de marzo de 1974, y sus reformas”, que la Municipalidad seguirá un proceso participativo: los concejos municipales de distrito y los concejos de distrito, mediante acuerdo de la mayoría simple de sus miembros, priorizarán y concretarán los proyectos que contribuyan a la generación o el fortalecimiento de planes productivos que beneficien a las comunidades, y presentarán a la Municipalidad, para su aprobación los proyectos, y las obras que serán financiadas con estos recursos. Asimismo, La Municipalidad convocará, una vez al año, a los ciudadanos del respectivo cantón, por los distintos medios de comunicación, para obtener el criterio colectivo acerca de los proyectos presentados. Para tal efecto, la Municipalidad realizará una asamblea pública que se celebrará un sábado del mes de junio de cada año, en un sitio de acceso público; a dicha asamblea concurrirán los regidores, los síndicos y el alcalde o la alcaldesa municipal; se levantará un acta en la cual se consignarán las observaciones de los ciudadanos del cantón que concurren.

La **Ley No. 8489** “Función de los Consejos de Distrito en el Control de la Eficiencia del Sector Público” en el artículo 10 indica que los Consejos de Distrito invitarán a las asociaciones de desarrollo comunal de distrito para que designen a una persona representante ante el consejo, a fin de que participe con derecho a voz pero sin voto, en las sesiones cuyo objeto sea conocer de las quejas de los ciudadanos. Asimismo, los consejos de distrito podrán promover convenios o alianzas con las asociaciones comunales del distrito correspondiente, con el objeto de obtener la colaboración y cooperación de dichas organizaciones para el cumplimiento de la atribución asignada por esta ley.