



Martes 28 de mayo 2024

Criterio experto

Referéndum en Costa Rica, principios fundamentales, procedimiento y diseño institucional

Introducción

El pasado 1ro de mayo el Presidente de la República presentó su informe anual relativo a los diversos asuntos de la administración y al estado político del país, en cumplimiento con el mandato constitucional del artículo 139, inciso 4). En el informe, propuso la posibilidad de utilizar el mecanismo del referéndum para efectos de avanzar en una serie de proyectos que considera claves para el desarrollo nacional. De seguido una serie de actores políticos e institucionales manifestaron sus valoraciones sobre la posibilidad de utilizar el mecanismo del referéndum.

Desde la Escuela de Ciencias Políticas de la Universidad de Costa Rica, con el compromiso social que nos caracteriza y con el objetivo exclusivo de aportar desde una perspectiva especializada al debate público crítico, responsable, democrático e informado, ponemos a disposición de las ciudadanías un criterio experto sobre el referéndum, a través de canales abiertos y accesibles de la Universidad de Costa Rica.

De entrada es menester indicar que el referéndum se origina en un derecho político fundamental establecido a nivel constitucional en su artículo 105: *la ciudadanía tiene la potestad de legislar*. A través del referéndum la ciudadanía puede aprobar, improbar o derogar proyectos de leyes (normas de alcance general y abstracto, tratados internacionales o incluso reformas parciales a la Constitución Política. Pero, en el caso costarricense, no aplica para decidir sobre si una persona representante continua o no en su cargo (revocatoria de mandato).

Como personas docentes de la Escuela de Ciencias Políticas, consideramos fundamental que las personas puedan conocer en detalle los condicionantes que imponen el diseño constitucional e institucional al referéndum. Además sostenemos que es importante que el proceso –en caso de convocarse– se dé sin obstrucciones arbitrarias y sin interferencias indebidas, es decir, siempre dentro del marco institucional y con independencia del poder político de turno.

El criterio se estructura en tres partes: la primera detalla la naturaleza y características del referéndum según la literatura especializada; de seguido se detalla la experiencia de Costa



Rica en el uso del referéndum y su marco institucional; por último, a partir de la discusión y análisis, se esbozan conclusiones.

¿Qué es el referéndum?

El referéndum es un mecanismo de democracia directa (MDD). Los MDD son procedimientos que contemplan necesariamente un voto secreto y universal, donde se aprueban o desaprueban temas y materias, incluyendo no solo los referendos sino también los plebiscitos,¹ consultas populares y las revocatorias de mandato (consulta sobre la interrupción del mandato de una autoridad electa)² (Altman 2011; Lissidini y Ovares 2023). Mediante estos mecanismos la ciudadanía participa al proponer o rechazar una ley, al opinar y al tomar una decisión de interés público en las urnas, sobre una propuesta concreta o sobre una reforma constitucional. Son un complemento de la democracia representativa, ya que tienen la capacidad para controlar las decisiones, por ejemplo, al derogar una ley, al ampliar la agenda y al canalizar propuestas de nueva legislación, incluidas las reformas constitucionales (Tuesta Soldevilla y Welp 2020; Lissidini 2021).

Los referéndums son una instancia de decisión sobre cuestiones de política y varían tanto en su diseño, como en sus efectos y temas que abordan. En la literatura especializada existe diversidad de clasificaciones (ver Altman 2010 y 2011; Cheneval y el-Wakil 2018; Lissidini 2021; Matsusaka 2020; Qvortrup 2018; Ruth-Lovell, Welp, y Whitehead 2017; Tuesta Soldevilla y Welp 2020); sin embargo, hay coincidencia respecto a las siguientes categorías generales:

- Según quién active la consulta: por las autoridades (presidente, primer ministro, congreso), conocido como referéndum “desde arriba”; o por la ciudadanía y/o organizaciones de la sociedad civil, “desde abajo”. Esta segunda forma, también denominadas iniciativas ciudadanas de referéndum o ICR, se da mediante la recolección de firmas.
- Referendos facultativos u opcionales, o referendos obligatorios, los cuales por mandato legal se deben convocar, siendo el caso más común para la ratificación de reformas constitucionales.
- Referendos cuyo resultado es vinculante, se debe respetar el resultado y legislar según este, y en otros, cuyo resultado no es vinculante.
- Referendos según asuntos que tratan, es decir, los temas a decidir: reformas legales y constitucionales, asuntos prohibidos o permitidos.
- Referendos reactivos o proactivos. Los primeros se realizan con la finalidad de vetar leyes (referéndums derogatorio) o remover autoridades (referéndum revocatorio), en

¹ En Costa Rica el *plebiscito* hace referencia a una consulta popular, como parte del procedimiento legislativo, para la creación de nuevas provincias o su modificación (artículo 168 de la Constitución Política).

² Aunque hay autores que consideran que la revocatoria de mandato no es un MDD porque no se deciden temas, sino la continuidad de una persona electa.



tanto que los segundos dirigen la creación de nueva legislación o reformar la Constitución.

Es crucial reconocer que, en Costa Rica, la ciudadanía tiene la potestad de legislar: aprobar o derogar leyes y reformar parcialmente la Constitución. Es un derecho político fundamental, tal y como lo establece el artículo 105 constitucional. Este principio se entrelaza profundamente con el componente participativo de una democracia representativa y con la idea más fundamental que legitima el autogobierno del pueblo, es decir, la democracia. Convocar, participar y decidir mediante referéndums es, por ende, un derecho fundamental, tanto como ir a votar por representantes para el congreso, para los cargos municipales y para la presidencia de la República.

¿Qué no es un referéndum?

No es un tipo de democracia –directa– en el sentido de ser un sistema político donde la ciudadanía adopte por propia mano, a través del voto, *todas* las decisiones políticamente relevantes, sin la necesidad de personas representantes. En otras palabras, el referéndum no sustituye la democracia representativa, sino que la complementa. Según las teorías institucionales de la democracia, un país no es más o menos democrático al contar con mecanismos de democracia directa como el referéndum. La democracia se define, procedimentalmente, por la elección de representantes en elecciones competitivas y participativas con la mayoría de la población adulta, en un marco de respeto de los derechos civiles y políticos (ver, entre otros, Dahl 1971; Przeworski 2010; Schmitter y Karl 1991). El referéndum se agrega a la arquitectura institucional de representación, de control y de pesos y contrapesos, pero no la sustituye.

Referéndum en Costa Rica

En Costa Rica el MDD del referéndum se instauró mediante una reforma a los artículos 105, 124, 129 y 195 de la Constitución Política en 2002 mediante la Ley No. 8281. Se regula con la Ley No. 8492 del 2006. En el país se cuenta solo con un uso a nivel nacional en el año 2007: el referéndum sobre el Tratado de Libre Comercio con los Estados Unidos.

Desde el año 2006 se han presentado 65 intentos de uso vía ICR, mediante recolección de firmas,³ lo cual se conoce en la literatura como impulsados “desde abajo”. Sin embargo, ninguno de estos referendos “desde abajo” han sido llevados a cabo. Asimismo, se contabilizan adicionalmente dos iniciativas legislativas, en otras palabras, diputaciones que presentaron intentos de referéndums vía Asamblea Legislativa y no prosperaron (Raventós 2020).

En Costa Rica los Concejos Municipales pueden también convocar referendos según el artículo 13, inciso k) del Código Municipal, Ley No. 7794 de 1998 para conocer asuntos

³ Comunicación personal del Tribunal Supremo de Elecciones.



estrictamente locales. Estos se encuentran en un conjunto de formas de consultas populares a las que también se adicionan el cabildo y los plebiscitos. Siguen los procedimientos establecidos en la reglamentación municipal que cada gobierno local apruebe para el efecto. Estos referendos no deben ser confundidos con los de carácter nacional, establecidos en la legislación anteriormente citada.

Tomando en cuenta lo señalado por la literatura, los referéndums se pueden clasificar según los asuntos que tratan o por la iniciativa de quien propone el referéndum.

Referéndum de tipo o modalidad “desde abajo”

Las iniciativas ciudadanas de referéndum (ICR) permiten a la ciudadanía solicitar una consulta popular de un proyecto de ley con efectos vinculantes. Requieren como umbral mínimo de firmas el 5% del padrón electoral.

El procedimiento, según la Ley No. 8492 (art. 6 al 11), es el siguiente:

(1) Se presenta un proyecto de ley al Tribunal Supremo de Elecciones (TSE) y este realiza un análisis sobre la viabilidad de la solicitud y puede rechazar la solicitud si es contraria al bloque de constitucionalidad.

(2) El TSE remite la gestión al Departamento de Servicios Técnicos de la Asamblea Legislativa. Esta oficina debe realizar las consultas a diversas instituciones, como con cualquier otro proyecto de ley, y brinda un criterio para que el texto se ajuste a una adecuada técnica legislativa. De tener que realizarse algún cambio al proyecto, se le notifica a la persona o grupo gestor de la iniciativa.

(3) El TSE, una vez cumplido el trámite previo, debe revisar, en un plazo no superior a diez días hábiles, si la iniciativa se encuentra entre las materias no sujetas a referéndum y decidirá si el asunto es susceptible de ser tramitado bajo esta modalidad. De considerar que la iniciativa presenta posibles vicios de constitucionalidad, puede realizar la consulta respectiva a la Sala Constitucional.

(4) De aprobar la gestión, y si el proyecto carece de vicios formales y constitucionales, mediante resolución fundamentada, se da curso a la solicitud de recolección de firmas. Pero téngase presente que esta resolución puede ser impugnada ante la Sala Constitucional.⁴ Se ordenará su publicación en La Gaceta y la persona o grupo gestor puede proceder a recolectar las firmas de al menos el 5% del padrón electoral. Para esto el TSE proporciona un formulario y la persona gestora o el grupo gestor deben seguir un procedimiento con la Dirección General del Registro Electoral y de Financiamiento para la recolección de firmas.

⁴ En el año 2021 se reformó el artículo 6 de la Ley No. 8492 y se agregó un inciso para incorporar la consulta de constitucionalidad del proyecto por parte del TSE a la Sala Constitucional.



(5) El plazo de recolección de firmas es de nueve meses a partir de la publicación en la Gaceta, con la posibilidad de un mes de prórroga.

(6) Una vez recolectado el mínimo de 5% de firmas, el TSE tiene 30 treinta días hábiles para revisar las firmas y si alcanza el umbral, debe convocar el referéndum.

Respecto al procedimiento, es importante destacar que la literatura comparada señala que el umbral de firmas puede convertirse en uno de los obstáculos más difíciles de superar en las ICR, debido a que reunir firmas requiere tiempo, organización y recursos económicos (Linares y Welp 2019), lo cual se acentúa en casos donde el periodo es muy corto y el umbral muy alto.

El artículo 10 de la Ley No. 8492 habilita a que se acumulen consultas y se conozcan en un mismo proceso electoral.

Referéndums de tipo o modalidad “desde arriba” (artículos 12 y 13 Ley No. 8492)

- **Legislativo:** Requiere la existencia de un proyecto de ley en la Asamblea Legislativa y que al menos una diputación solicite, durante el periodo de sesiones ordinarias, que ese proyecto sea sometido a referéndum. Esa solicitud se debe votar una única vez por al menos 38 diputaciones. Se requiere mayoría calificada (art. 12 de la Ley No. 8492).
- **Ejecutivo junto al Legislativo:** El Poder Ejecutivo, mediante un decreto, presenta la iniciativa a la Asamblea Legislativa y debe adjuntar el proyecto de ley. La Asamblea Legislativa debe aprobar la solicitud con al menos 29 votos, es decir, mayoría simple.
- **Iniciativa del Ejecutivo:** No está regulada en la Constitución.

Lo anterior aplica para *referéndums legislativos*, los que le permiten a la ciudadanía decidir si aprueba, imprueba o deroga una ley.

Para el caso de los referéndums *constitucionales*, solo se habilita en casos de reforma parcial a la Constitución, en cualquiera de las tres modalidades (iniciativa ciudadana, Ejecutivo+Legislativo y Legislativo). No obstante, el referéndum constitucional sólo podrá realizarse después de que el proyecto de reforma haya sido aprobado en una primera legislatura y antes de la segunda⁵ (art. 195, inciso 8, de la Constitución Política y resoluciones No. 2014-18226 de la Sala Constitucional y No. 3894-E9-2008 del TSE).

Restricciones sustantivas

Los referéndums pueden ser clasificados según la materia sobre la que versen. Es importante, entonces, conocer las restricciones que hay sobre las materias en el país. Estas prohibiciones se clasifican en dos:

- **Asuntos prohibidos:** Ciertas materias o áreas de competencia como prohibidas (Linares y Welp 2019). En Costa Rica, no se pueden someter a referéndum proyectos de ley sobre materias presupuestaria, tributaria, fiscal, monetaria, crediticia, de

⁵ Recuérdese que una reforma constitucional requiere la aprobación en dos legislaturas (periodos legislativos anuales) distintos.



pensiones, seguridad, aprobación de empréstitos y contratos, ni actos de naturaleza administrativa (art. 105 de la Constitución Política).

- **Prohibiciones sustantivas genéricas:** La prohibición aplica dependiendo de las consecuencias o efectos de la legislación. La lista de materias prohibidas o excluidas ha sido ampliada vía jurisprudencia de la Sala Constitucional, para incluir cuestiones atinentes a la protección de derechos humanos o derechos de las minorías, proyectos o iniciativas que atenten contra el derecho a la igualdad o el principio de no discriminación. Además, en la resolución No. 2010-13313 la Sala Constitucional señaló que los asuntos relativos a la protección de derechos humanos o derechos de las minorías no pueden ser sometidas a referéndum, incluso en casos de que las iniciativas están destinadas a ampliar los derechos humanos. Esta postura ha sido complementada por el TSE (resolución No. 5860-E9-2015) Asimismo, el organismo electoral debe rechazar iniciativas destinadas a menoscabar o afectar la posición de los derechos humanos y sus condiciones actuales de garantía, así como instrumentos legislativos para la fijación de salarios (incluyendo el establecimiento de un ingreso mínimo vital). También se excluye la convocatoria a una asamblea nacional constituyente con el fin de reformar totalmente la Constitución Política, ya que la Sala Constitucional, en el fallo No. 2019-013270, indicó que se debe privilegiar el principio de rigidez constitucional por encima del de participación ciudadana, debido a lo cual una ley de convocatoria a una asamblea constituyente sólo puede ser aprobada por la Asamblea Legislativa.

Umbrales de participación para que sea vinculante

- Cuando participe por lo menos un treinta por ciento (30%) de la ciudadanía inscrita en el padrón electoral para la legislación ordinaria.
- Cuando participe un cuarenta por ciento (40%), como mínimo, en los asuntos que requieran la aprobación legislativa por mayoría calificada y para las reformas parciales a la Constitución.

Otras restricciones (art. 102 de la Constitución Política y art. 4 de la Ley N. 8492)

- 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 igualmente calificadas que imposibiliten la realización del referéndum, será potestad del TSE decretar su suspensión y reprogramación.

Conclusiones

La calidad democrática del referéndum, como mecanismo de toma de decisión de manera directa por parte de la ciudadanía, depende en gran medida del *diseño institucional* y de las *buenas prácticas* en su implementación. Es decir, su calidad está en función del rol de los promotores de las consultas populares –en especial si es la Presidencia de la República o la ciudadanía–, de la responsabilidad política de los representantes, de los espacios de



deliberación y los tiempos para el debate previo al momento de toma de decisión y formación de la opinión pública y del rol de los organismos de control y de la supervisión de los procedimientos (organismos electorales, tribunales constitucionales y Cortes Supremas) (Lissidini y Ovares 2023). En otras palabras, los referéndums funcionan adecuadamente cuando están asociados a buenas prácticas en su activación y, en general, en todo el proceso hasta la toma de decisión en las urnas (Tuesta Soldevilla y Welp 2020). Por ello también es importante prestar atención a la formulación de la pregunta (o las preguntas) y otros requisitos legales, como la cantidad de firmas exigidas, el umbral de participación necesario para su aprobación, entre otros aspectos.

El diseño institucional, es decir, el marco de reglas es clave para que el referéndum sea un canal de influencia efectivo en la definición de asuntos públicos al controlar las decisiones de los representantes, ampliar la agenda y proporcionar una válvula de seguridad democrática y un mecanismo de voz política. La literatura puntualiza que las consultas iniciadas por la ciudadanía (ICR) resultan menos disruptivas política y socialmente (Welp, Ruth y Whitehead 2017), ya que los ejercicios de democracia directa activados o iniciados desde la ciudadanía tienen características muy diferentes a los promovidos por el Poder Ejecutivo (Lissidini y Ovares 2023). En resumen, no es posible analizar el referéndum en el vacío, sino que es necesario ubicarlo en un contexto institucional (las reglas que lo definen) y político (comportamiento de los actores, temas en discusión, precedentes legislativos).

Finalmente, el referéndum no es una alternativa a la deliberación legislativa ni a la delegación política por medio de las elecciones de representantes para el congreso. La democracia se basa en principios de separación de poderes formales, con la negociación e interrelación de poderes en la práctica. Los Ejecutivos pueden avanzar sus agendas legislativas inclusive en situación de minoría parlamentaria (Colomer y Negretto 2003). En su definición, el referéndum no es un instrumento ideado para evitar los atascos legislativos (*gridlocks* en la literatura especializada), sino que es un mecanismo para que la ciudadanía vaya más allá de la elección de representantes en períodos determinados y pueda expresar su preferencia política en temas puntuales. De forma que no se debe ignorar que, en principio, el referéndum está constituido al servicio de la ciudadanía en su ejercicio democrático y no de los actores políticos.

Referencias bibliográficas

Altman, David (2010). Plebiscitos, referendos e iniciativas populares en América Latina: ¿mecanismos de control político o políticamente controlados? *Perfiles Latinoamericanos*, 18(35), 9-34.

Altman, David (2011). *Direct Democracy Worldwide*. Cambridge University Press.

Colomer, Josep M. y Negretto, Gabriel L. (2003). Gobernanza con poderes divididos en América Latina. *Política y Gobierno*, 10(1), 13-61.



Dahl, Robert (1971). *Polyarchy. Participation and Opposition*. Yale University Press.

Cheneval, Francis y el-Wakil, Alice (2018). The Institutional Design of Referendums: Bottom-Up and Binding. *Swiss Political Science Review*, 24(3), 294-304.

Linares, Sebastián y Welp, Yanina (2019). Las iniciativas ciudadanas de referéndum en su laberinto. *Revista latinoamericana de política comparada*, 15, 55-77.

Lissidini, Alicia. (2021). Democracia directa contra déficit democrático: el caso uruguayo. *Recerca. Revista de Pensament i Anàlisi*, 28(1), 1-21.

Lissidini, Alicia y Ovares Sánchez, Carolina. (2023). ¿Cómo el referéndum puede impulsar el diálogo entre iguales? Una propuesta a partir de una experiencia uruguaya. *Revista Latinoamericana de Filosofía Política*, 11(10), 257-296.

Matsusaka, John G. (2020). *Let the People Rule. How Direct Democracy Can Meet the Populist Challenge*. Princeton University Press.

Przeworski, Adam (2010). *Democracy and the Limits of Self-Government*. Cambridge University Press.

Qvortrup, Matt, ed. 2018. *Referendums Around the World*. UK: Palgrave Macmillan.

Raventós Vorst, Ciska (2020). Democracia directa en Costa Rica: el Diablo está donde se definen y aplican las reglas.

En Fernando Tuesta Soldevilla y Yanina Welp (editores), *El Diablo está en los detalles. Referéndum y poder político en América Latina* (pp. 187-206). Fondo Editorial Pontificia Universidad Católica del Perú.

Ruth-Lovell, Saskia, Yanina Welp, y Laurence Whitehead (editores) (2017). *Let the People Rule? Direct Democracy in the Twenty-First Century*. ECPR Press.

Schmitter, Philippe C. y Karl, Terry Lynn (1991). What democracy is... and is not. *Journal of Democracy*, 2(3), 75-88.

Tuesta Soldevilla, Fernando y Welp, Yanina (coordinadores) (2020). *El diablo está en los detalles. Referéndum y poder político en América Latina*. Fondo Editorial Pontificia Universidad Católica del Perú.

Muy atentamente,



UNIVERSIDAD DE
COSTA RICA

ECP Escuela de
Ciencias Políticas

Dra. Tania Rodríguez Echavarría
Directora Escuela de Ciencias Políticas

Master Carolina Ovarez Sánchez
Docente e investigadora
Escuela de Ciencias Políticas

Dr. Adrián Pignataro López
Docente e investigador
Escuela de Ciencias Políticas

Master Eugenia Aguirre Raftacco
Docente e investigadora
Escuela de Ciencias Políticas