

# INSTRUMENTOS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN EL DERECHO PÚBLICO COSTARRICENSE

Lic. Francisco Obando León\*

## Resumen:

La participación de los ciudadanos en el marco de una sociedad democrática debe hacerse bajo el imperio del Derecho. En un sentido amplio, la participación comprende las acciones colectivas o individuales de apoyo o de presión, mediante las cuales una o varias personas intentan incidir en las decisiones acerca del tipo de gobierno que debe regir una sociedad, en la manera cómo se dirige el Estado en dicho país, o en decisiones específicas del Gobierno que afectan a una comunidad o a sus miembros. En el caso de Costa Rica, la mayoría de las instancias de participación ciudadana en la formulación, ejecución y evaluación de políticas públicas es de reciente creación. Para los efectos correspondientes, de seguido se estudiarán el referéndum, la iniciativa popular, el plebiscito, y en el ámbito municipal el referendo, el cabildo y el plebiscito, para finalmente hacer un breve enunciado de otros mecanismos de participación presentes en nuestro ordenamiento jurídico.

## Abstract:

The participation of citizens within a democratic society should be under the rule of law. Participation includes class actions and individual support or pressure, whereby one or more people try to influence decisions about the type of government that must govern a society. In the case of Costa Rica, most instances of participation are a recent development. For the corresponding effects were studied followed by referendum, popular initiative, the referendum and the referendum at the municipal level, the council and the plebiscite, to finally make a brief statement of other participatory mechanisms present in our legal system.

## Palabras Claves:

Participación ciudadana.

## Key Word:

Citizen Participation

## I. INTRODUCCIÓN

El Estado es una creación social; ha nacido para satisfacer las diferentes necesidades que tienen los habitantes dentro de un determinado territorio. Consecuentemente, su origen es

teleológico; nace para cumplir fines y cometidos de carácter general, de interés público.

Con base en lo anterior, existe obviamente una interdependencia entre el ciudadano y el Estado, en el sentido de que este último trata de paliar o solucionar los diferentes problemas que se dan en la vida social. Así, acercar a la sociedad y al Estado constituyen norte o guía de una verdadera sociedad democrática, que se desarrolla simple y llanamente porque a más participación ciudadana en los procesos públicos, más democracia como poder del pueblo.

La participación ciudadana como principio esencial de la Democracia actual e incluida en las diferentes constituciones y legislaciones en el Derecho comparado, conlleva, concomitantemente, también el deber del Estado y de sus funcionarios públicos, de rendir cuentas, o sea, de ser transparentes en la función pública.

Dicho lo anterior, en las siguientes líneas pretendemos examinar los instrumentos formales de democracia participativa que se emplean en Costa Rica en los ámbitos nacional y local, si han sido y están siendo utilizados como práctica política en el proceso de toma de decisiones sin intermediación, o si constituyen una manifestación ornamental de democracia avanzada sin sustanciación.

## II. EL ESTADO DEMOCRÁTICO

La forma democrática de gobierno o de organización política descansa en los principios que establece la misma Constitución Política como organización suprema de un Estado. En Costa Rica, el artículo 1.º del Texto Fundamental establece que:

*“Costa Rica es una República democrática, libre e independiente.”*

Por su parte el artículo 2.º de nuestra Carta Política dispone:

*“La soberanía reside exclusivamente en la Nación.”*

En ese orden, el artículo 3.º de la Constitución determina:

*“Nadie puede arrogarse la soberanía; el que lo hiciere cometerá el delito de traición a la Patria.”*

\* Abogado Asociado del Bufete Rojas Franco & Asociados. Abogados especialistas en Derecho Público.

Finalmente, el artículo 4.º estipula:

**“Ninguna persona o reunión de personas puede asumir la representación del pueblo, arrogarse sus derechos, o hacer peticiones a su nombre. La infracción a este artículo será sedición.”**

En estos cuatro artículos se expresan los principios democráticos costarricenses, en cuanto a que el pueblo es el ostentador del poder público y el Derecho es la garantía que protege ese poder y las libertades fundamentales. Así, un Estado de Derecho es aquel que no solo dicta las normas o las impone sino que se autolimita en su poder normativo.<sup>1</sup> Por su parte, los artículos 28 de la Constitución Política y 18 de la Ley General de la Administración Pública<sup>2</sup>, establecen el principio de autonomía de la voluntad, que conlleva también al principio de la libertad contractual.

En ese orden, se destacan esos dos grandes principios: uno como una restricción normativa o jurídica del Estado actual, de modo que en caso de no existir norma habilitante no puede actuar válidamente; y el otro, como el poder de actuar, siempre y cuando no se violen los derechos de otro, no se atente contra la moral o las buenas costumbres. Lo anterior significa, en primer término, simple y llanamente, que en un Estado democrático, la esencia es simplemente respetar esos dos principios, que valen como principios jurídico-políticos esenciales de una convivencia en un Estado democrático.

<sup>1</sup> En ese sentido, los artículos 11 de la Constitución Política, así como el 11 de la Ley General de la Administración Pública de Costa Rica, establecen literalmente:

Artículo 11. CONSTITUCIÓN POLÍTICA.-

“Los funcionarios públicos son simples depositarios de la autoridad. Están obligados a cumplir los deberes que la ley les impone y no pueden arrogarse facultades no concedidas en ella. Deben prestar juramento de observar y cumplir esta Constitución y las leyes. La acción para exigirles la responsabilidad penal por sus actos es pública.

La Administración Pública en sentido amplio, estará sometida a un procedimiento de evaluación de resultados y rendición de cuentas, con la consecuente responsabilidad personal para los funcionarios en el cumplimiento de sus deberes. La ley señalará los medios para que este control de resultados y rendición de cuentas opere como un sistema que cubra todas las instituciones públicas.”

Artículo 11. LEY GENERAL DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA.-

“1. La Administración Pública actuará sometida al ordenamiento jurídico y sólo podrá realizar aquellos actos o prestar aquellos servicios públicos que autorice dicho ordenamiento, según la escala jerárquica de sus fuentes.

2. Se considerará autorizado el acto regulado expresamente por norma escrita, al menos en cuanto a motivo o contenido, aunque sea en forma imprecisa.”

<sup>2</sup> Artículo 28.-

Nadie puede ser inquietado ni perseguido por la manifestación de sus opiniones ni por acto alguno que no infrinja la ley.

Las acciones privadas que no dañen la moral o el orden público, o que no perjudiquen a tercero, están fuera de la acción de la ley.

No se podrá, sin embargo, hacer en forma alguna propaganda política por clérigos o seglares invocando motivos de religión o valiéndose, como medio, de creencias religiosas.

Artículo 18.-

1. El individuo estará facultado, en sus relaciones con la Administración, para hacer todo aquello que no le esté prohibido.

2. Se entenderá prohibido todo aquello que impida o perturbe el ejercicio legítimo de las potestades administrativas o de los derechos del particular, así como lo que viole el orden público, la moral o las buenas costumbres.

### III. EL DERECHO DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE COSTA RICA:

La participación de los ciudadanos en el marco de una sociedad democrática debe hacerse en el contexto del imperio del Derecho. En esos términos, obviamente hay que remontarse a la jerarquía normativa, con el objeto de comprender, de acuerdo con la legislación de cada país, el grado de participación del ciudadano en los asuntos públicos.

En ese contexto, la participación ciudadana simplemente significa no tomar una posición pasiva, sino activa en las diferentes funciones que tiene a su cargo el Estado. De ahí, por ejemplo, que nuestra Constitución Política establezca varias posibilidades de participación. Así, en el preámbulo de la misma Constitución Política encontramos:

**“Nosotros, los Representantes del pueblo de Costa Rica, libremente elegidos Diputados a la Asamblea Nacional Constituyente, invocando el nombre de Dios y reiterando nuestra fe en la Democracia, decretamos y sancionamos la siguiente CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LA REPÚBLICA DE COSTA RICA.”**

Seguidamente, el artículo 9.º constitucional dispone:

**“El Gobierno de la República es popular, representativo, participativo, alternativo y responsable. Lo ejercen el Pueblo y tres Poderes distintos e independientes entre sí. El Legislativo, el Ejecutivo y el Judicial”.**<sup>3</sup>

Es claro entonces que todo este sistema de generación política costarricense está encaminado a desarrollar los principios jurídico-políticos de la Democracia representativa, que se ejerce normalmente por medio de los partidos políticos. Ese principio de representación debe tener una activa participación de los ciudadanos en los procesos internos de los partidos políticos para elegir a sus representantes, los cuales, eventualmente, van a conducir al Gobierno y a la Administración Pública; es decir, al Estado. Sin embargo, bien cabe resaltar un aspecto importante, y es que la Constitución dispone expresamente —de modo reciente— que el Gobierno es **participativo** y lo ejerce **el Pueblo** y los Tres Poderes.

En virtud de esa reformulación experimentada por la Constitución Política en el año 2003, se pasó a entender que el Gobierno de la República, además de *representativo*, es *participativo*. Esta reformulación del numeral noveno constitucional cobra sentido a la luz de la modificación que simultáneamente sufrió el artículo 105 de la Carta Fundamental, por lo que aunque se mantuvo el principio según el cual la potestad legislativa está, por regla general, en manos de la Asamblea Legislativa, por delegación popular, se innovó la

<sup>3</sup> Así reformado parcial y expresamente por la Ley N.º 8364 de 1.º de julio de 2003, publicada en La Gaceta N.º 146 de 31 de julio de 2003.

normativa para prever que, excepcionalmente, el pueblo pueda avocar el ejercicio de esa potestad.

Adicionalmente en Costa Rica, el derecho ciudadano de participar en los asuntos públicos está estipulado en la Constitución Política, en lo que respecta a los derechos de asociación (artículo 25), de reunión (artículo 26), de petición (artículo 27), de libertad de expresión (artículo 29) y de sufragio (artículo 93), así como en los deberes de observar la Constitución y las leyes, de contribuir a los gastos públicos (artículo 18) y el sufragio, definido como una “función cívica primordial y obligatoria” (artículo 93).

Aunado a lo anterior, mediante Ley N.º 8281 de veintiocho de mayo del año dos mil dos, se realizó una reforma parcial a la Constitución Política de Costa Rica, en la cual se crea la figura del referendo a escala nacional. Esa ley reforma los artículos 105, 123, el primer párrafo del artículo 124, el último párrafo del artículo 129, el primer inciso del artículo 195 y determina una adición a los artículos 102 y 195, todos de la Constitución Política.

Con la referida reforma, la Constitución Política dispone que la potestad de legislar reside en el pueblo, el cual la delega en la Asamblea Legislativa, por medio del sufragio, siendo que el pueblo también podrá ejercer esta potestad mediante el referéndum, para aprobar o derogar leyes y reformas parciales de la Constitución, cuando: (i) lo convoque al menos un cinco por ciento (5%) de los ciudadanos inscritos en el padrón electoral; (ii) la Asamblea Legislativa, mediante la aprobación de las dos terceras partes del total de sus miembros, o (iii) el Poder Ejecutivo junto con la mayoría absoluta de la totalidad de los miembros de la Asamblea Legislativa, dejándose claro que no podrá convocarse a más de un referéndum al año, y que los resultados serán vinculantes para el Estado si participa, al menos, el treinta por ciento (30%) de los ciudadanos inscritos en el padrón electoral, para la legislación ordinaria, y el cuarenta por ciento (40%) como mínimo, para las reformas parciales de la Constitución y los asuntos que requieran aprobación legislativa por mayoría calificada.

#### IV. LA DEMOCRACIA PARTICIPATIVA

##### Aspectos generales

En una democracia de alta calidad, las instituciones ofrecen a las personas numerosas oportunidades de participación en la deliberación, aprobación, ejecución y evaluación de las políticas públicas. Los ciudadanos hacen un uso efectivo de las garantías constitucionales para la participación en la gestión pública, influyendo en las decisiones sobre las prioridades, condiciones, cobertura y calidad de las intervenciones estatales.

En un sentido amplio, participación política comprende las acciones colectivas o individuales de apoyo o de presión, mediante las cuales una o varias personas intentan incidir en las decisiones acerca del tipo de gobierno que debe regir una sociedad, en la manera cómo se dirige el Estado

en dicho país, o en decisiones específicas del Gobierno que afectan a una comunidad o a sus miembros. Así, la participación está presente en todas las actividades de la convivencia democrática, pues se trata del ejercicio de un derecho ciudadano básico que comprende acciones colectivas o individuales, ejercidas por intermedio de canales institucionalizados, o espontáneos e informales; puede ser local o de carácter nacional; puede limitarse a la expresión pública de una opinión, o involucrarse activamente en la ejecución u oposición de políticas públicas.

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.

Claro lo anterior, debe partirse del ideario de que si la democracia representativa es satisfactoria y articula los intereses de la mayoría y no de grupos particulares, el Contrato Social se mantiene vigente, pero 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 retroalimenta constantemente. La Democracia participativa constituye así el enriquecimiento permanente de la Democracia representativa y no al revés.

Así, para el tema de la participación ciudadana en las políticas públicas en una democracia de alta calidad, podemos determinar como aspiraciones máximas:

- La ciudadanía debe disponer de medios abiertos, reales y eficaces de participación en las políticas públicas de mayor relevancia para la sociedad.
- La ciudadanía exige la rendición de cuentas a las autoridades de gobierno, los diputados, los funcionarios en cargos de confianza y los servidores públicos, por medios diversos y eficaces, y sin menoscabo de sus derechos y su dignidad.
- La ciudadanía hace uso efectivo de las oportunidades para participar en las decisiones referentes a asuntos de interés público.<sup>4</sup>

#### V. ALGUNOS ASPECTOS POSITIVOS Y NEGATIVOS RESPECTO A LA DEMOCRACIA DIRECTA

Hay cuestiones atrayentes que comentar respecto del empleo de la Democracia Directa, así, este mecanismo, como podemos observar en el cuadro que a continuación se detalla<sup>5</sup>, consigue ser fuente de alabanzas como de críticas. La mayoría de las opiniones se decantan por atribuirle fortalezas y perfeccionamiento a la democracia; sin embargo, otra co-

<sup>4</sup> En ese sentido el Tomo II de la Auditoría sobre la Calidad de la Democracia, Capítulo 11: “Participación Ciudadana en las Políticas Públicas”, iniciativa del proyecto Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible para fortalecer las prácticas democráticas en Costa Rica.

<sup>5</sup> El cuadro relativo a las alabanzas y críticas a las técnicas de democracia directa ha sido tomado de la ponencia “Institutos de Democracia Participativa en Costa Rica”, de ARIAS RAMÍREZ, Bernal, En: Duodécimo Informe sobre el estado de la Nación en Desarrollo Humano y Sostenible, San José, Costa Rica, Año 2006.

riente sugiere que va en contra de la partidocracia por salirse del control de las cúpulas partidarias. Ciertamente, la democracia moderna es representativa, toda vez que en sociedades altamente complejas y diversas como las actuales, una democracia directa en la deliberación y gestión de los asuntos públicos impondría una obligación imposible de cumplir por la ciudadanía. En estas sociedades, cuán representativa y

cuán participativa es, o debe ser la democracia, es un debate permanente entre personas y grupos con visiones diferentes.

Así, entre los extremos de nula y plena participación en la gestión pública, uno perjudicial y otro imposible, pueden generarse acuerdos parciales entre la ciudadanía sobre ciertos grados y tipos de participación que contribuirían a mejorar la calidad de la convivencia democrática.

### Alabanzas y críticas a las técnicas de democracia directa

ALABANZAS	CRÍTICAS
La democracia directa evita la desmotivación política de los ciudadanos	Desautorización 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
Los 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 como motor de reformas	Correrían peligro nuestros derechos civiles o los 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 impasse político	La democracia directa para todo tipo de consulta es algo utópico

## VI. DEMOCRACIA PARTICIPATIVA A ESCALA NACIONAL:

Como fuese ya expresado líneas atrás, ningún sistema en el mundo practica la democracia directa pura; 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.

En ese orden, la participación ciudadana en las deliberaciones sobre las políticas públicas, permite que más intereses sean tomados en cuenta a la hora de decidir, que la decisión resultante tenga mayor apoyo entre la población y



puede reforzar el sentimiento de pertenencia a una comunidad (local y nacional).

Así las cosas, la participación de las personas crea un poder social que contrapesa el poder de los políticos y los funcionarios en la gestión pública, pues esa participación de las personas en órganos públicos creados por la Constitución, las leyes, decretos o reglamentos administrativos, como mecanismos de consulta, decisión y control para la formulación, aprobación, ejecución o evaluación de políticas públicas, bien podríamos decir deviene en una democratización de la democracia.

En el caso de Costa Rica, la mayoría de las instancias de participación ciudadana en la formulación, ejecución y evaluación de políticas públicas es de reciente creación. Al efecto, los mecanismos de democracia participativa a escala nacional en Costa Rica son procesos activados “desde arriba”, por agentes del Estado, excepto el denominado referéndum ciudadano con el impulso del 5% del registro electoral, que puede ser activado “desde abajo”.

### **A.- El referéndum**

Por medio del referéndum popular, los ciudadanos tienen la oportunidad de hacer saber a quienes han sido elegidos para tomar decisiones, los puntos de vista de la población acerca de un determinado asunto. Por el referéndum interviene el pueblo en forma directa en el régimen político del Estado, participando en cierta manera en la sanción de leyes u ordenanzas municipales y decidiendo en algunos casos como última instancia, sobre los asuntos que le afectan en forma directa.

El referéndum, como muchas otras instituciones políticas, potencialmente tiene ventajas y desventajas. Las ventajas incluyen su rol legitimante: una decisión asumida aun por quienes se oponían al tema y que no habrían aceptado una decisión similar si hubiera sido tomada por el parlamento o el Gobierno. Adicionalmente, el referéndum incrementa la participación popular en la toma de decisiones y tiene un efecto educativo en la población, quien busca estar mejor informada acerca de los temas en consulta.

Dentro de las posibles desventajas, podría enunciarse que los instrumentos del gobierno representativo como los parlamentos, puedan ser disminuidos en su papel y un público que no esté lo suficientemente bien informado podría tomar decisiones políticas equivocadas. También existe el temor del mayoritarismo, una inquietud de que la mayoría pueda usar el referéndum para pisotear los derechos de la minoría.

#### **a.1.- La incorporación constitucional del referéndum:**

En nuestro medio, es mediante Ley N.º 8281 de 28 de mayo del 2002, que la Asamblea Legislativa reformó parcialmente la Constitución Política con el fin de formalizar la introducción del referéndum. Las modificaciones constitucionales concretas fueron las siguientes:

**1.- Se introdujo un nuevo inciso 9 al artículo 102, corrigiendo la numeración del actual, y que reza así:**  
 “Artículo 102.- El Tribunal Supremo de Elecciones tiene las siguientes funciones:

(...)

9) Organizar, dirigir, fiscalizar, escrutar y declarar los resultados de los procesos de referendium. No podrá convocarse a más de un referendium al año; tampoco durante los seis meses anteriores ni posteriores a la elección presidencial. Los resultados serán vinculantes para el Estado si participa, al menos, el treinta por ciento (30%) de los ciudadanos inscritos en el padrón electoral, para la legislación ordinaria, y el cuarenta por ciento (40%) como mínimo, para las reformas parciales de la Constitución y los asuntos que requieran aprobación legislativa por mayoría calificada.”

**2.- Se enmendó el texto del numeral 105, que ahora dispone lo siguiente:**

“Artículo 105.- La potestad de legislar reside en el pueblo, el cual la delega en la Asamblea Legislativa por medio del sufragio. Tal potestad no podrá ser renunciada ni estar sujeta a limitaciones mediante ningún convenio ni contrato, directa ni indirectamente, salvo por los tratados, conforme a los principios del Derecho Internacional.

El pueblo también podrá ejercer esta potestad mediante el referendium, para aprobar o derogar leyes y reformas parciales de la Constitución, cuando lo convoque al menos un cinco por ciento (5%) de los ciudadanos inscritos en el padrón electoral; la Asamblea Legislativa, mediante la aprobación de las dos terceras partes del total de sus miembros, o el Poder Ejecutivo junto con la mayoría absoluta de la totalidad de los miembros de la Asamblea Legislativa.

El referendium no procederá si los proyectos son relativos a materia presupuestaria, tributaria, fiscal, monetaria, crediticia, de pensiones, seguridad, aprobación de empréstitos y contratos o actos de naturaleza administrativa.

Este instituto será regulado por ley, aprobada por las dos terceras partes de la totalidad de los miembros de la Asamblea Legislativa.”

**3.- Se reformó el artículo 123, que actualmente establece:**

“Artículo 123.- Durante las sesiones ordinarias, la iniciativa para formar las leyes le corresponde a cualquier miembro de la Asamblea Legislativa, al Poder Ejecutivo, por medio de los ministros de Gobierno y al cinco por ciento (5%) como mínimo, de los ciudadanos inscritos en el padrón electoral, si el proyecto es de iniciativa popular.

La iniciativa popular no procederá cuando se trate de proyectos relativos a materia presupuestaria, tributaria, fiscal, de aprobación de empréstitos y contratos o actos de naturaleza administrativa.

Los proyectos de ley de iniciativa popular deberán ser votados definitivamente en el plazo preteritorio indicado en la ley, excepto los de reforma constitucional, que seguirán el trámite previsto en el artículo 195 de esta Constitución.

Una ley adoptada por las dos terceras partes del total de los miembros de la Asamblea Legislativa, regulará la forma, los requisitos y las demás condiciones que deben cumplir los proyectos de ley de iniciativa popular.”

**4.- Se enmendó el primer párrafo del artículo 124 constitucional, así:**

“Para convertirse en ley, todo proyecto deberá ser objeto de dos debates, cada uno en día distinto no consecutivo, obtener la aprobación de la Asamblea Legislativa y la sanción del Poder Ejecutivo; además, deberá publicarse en La Gaceta, sin perjuicio de los requisitos que esta Constitución establece tanto para casos especiales como para los que se resuelvan por iniciativa popular y referendum, según los artículos 102, 105, 123 y 129 de esta Constitución. No tendrán carácter de leyes ni requerirán, por tanto, los trámites anteriores, los acuerdos tomados en uso de las atribuciones enumeradas en los incisos 2), 3), 5), 6), 7), 8), 9), 10), 12), 16), 21), 22), 23) y 24) del artículo 121 así como el acto legislativo para convocar a referendum, los cuales se votarán en una sola sesión y deberán publicarse en La Gaceta.”

El resto del numeral retiene su texto anterior.

**5.- Se modifica el párrafo final, únicamente, del artículo 129, para que ahora diga:**

“La ley no queda abrogada ni derogada sino por otra posterior; contra su observancia no podrá alegarse desuso, costumbre ni práctica en contrario. Por vía de referendum, el pueblo podrá abrogarla o derogarla, de conformidad con el artículo 105 de esta Constitución”.

**6.- Se reformó el primer inciso del artículo 195 y se agregó uno más al final, que disponen:**

“Artículo 195.- La Asamblea Legislativa podrá reformar parcialmente esta Constitución con absoluto arreglo a las siguiente disposiciones:

1) La proposición para reformar uno o varios artículos debe ser presentada a la Asamblea Legislativa en sesiones ordinarias, firmada al menos por diez diputados o por el cinco por ciento (5%) como mínimo, de los ciudadanos inscritos en el padrón electoral;

(...)

**8) De conformidad con el artículo 105 de esta Constitución, las reformas constitucionales podrán someterse a referendum después de ser aprobadas en una legislatura y antes de la siguiente, si lo acuerdan las dos terceras partes del total de los miembros de la Asamblea Legislativa.**

El referéndum se consolida entonces como el medio a través del cual el Pueblo, los ciudadanos, pueden aprobar, improbar o derogar leyes y reformar parcialmente la Constitución Política. Asimismo, es una forma pacífica y democrática de resolver controversias sociales y asuntos de interés común, mediante voto directo.

Tal y como se desprende de la redacción actual del artículo 105 constitucional, arriba transcrito, nuestro ordenamiento prevé tanto lo que en doctrina se conoce como referéndum legislativo, dirigido a aprobar o derogar leyes (vertientes constitutiva y abrogativa, respectivamente), como el denominado referéndum constitucional, mediante el cual la ciudadanía interviene en el trámite de las reformas parciales a la Constitución y que se prevé también en el inciso 8) del artículo 195 de esta.

En ese orden, apreciando las disposiciones constitucionales respectivas, podemos señalar que el referéndum constitucional encuentra limitaciones temporales y limitaciones sustanciales. En cuanto a las primeras, la Constitución es clara en cuanto a que no podrá convocarse a más de un referéndum al año; y tampoco durante los seis meses anteriores ni posteriores a la elección presidencial (art. 102, inc. 9) constitucional). En lo que toca a las limitaciones sustanciales, no pueden ser objeto de referéndum los proyectos de ley relativos a materia presupuestaria, tributaria, fiscal, monetaria, crediticia, pensiones, aprobación de empréstitos y contratos ni actos de naturaleza administrativa (art. 105 constitucional). Asimismo, identificamos lo que el mismo Tribunal Supremo de Elecciones denomina el umbral de participación mínima: esto es, para que el referéndum tenga un resultado vinculante deberá participar en él, independientemente de cómo voten o incluso si dejan la papeleta en blanco o la anulan, un total de “al menos, el treinta por ciento (30%) de los ciudadanos inscritos en el padrón electoral, para la legislación ordinaria, y el cuarenta por ciento (40%) como mínimo, para las reformas parciales de la Constitución y los asuntos que requieran aprobación legislativa por mayoría calificada.

Ahora bien, es claro entonces que se legitiman tres vías para propiciar el referéndum, dado que el artículo 105 autoriza a convocarlo cuando lo solicite un 5% de los ciudadanos inscritos en el padrón electoral (lo que la Ley N.º 8492 denomina *referéndum ciudadano*), la Asamblea Legislativa por acuerdo respaldado por las dos terceras partes de sus miembros (*referéndum legislativo*, en la terminología de esa ley) o el Poder Ejecutivo cuando cuente con el respaldado de al menos veintinueve diputados (*referéndum por gestión del Ejecutivo*).

En síntesis, la reforma constitucional que comentamos es, sin duda alguna, una de las más trascendentales que se ha producido desde la promulgación de la Carta de 1949, no sólo porque la actualiza con la introducción de un instituto usual en el constitucionalismo contemporáneo, sino, especialmente, porque este ofrece oportunidades extraordinarias de profundización democrática.

### **a.2.- El desarrollo de la Ley de referéndum:**

La reforma constitucional ya estipulada requería una ley que normara y desarrollara el instituto. Para esos efectos, hubo que esperar tres años después del vencimiento del transitorio de la reforma que otorgaba un año para desarrollar la ley que le daba contenido, y ello ocurrió en virtud de una estimación con lugar de una acción de inconstitucionalidad por omisión, promovida por la Defensoría de los Habitantes de la República, que fue declarada con lugar por la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, mediante voto N.º 5649-05, que declaró inconstitucional la omisión absoluta de la Asamblea Legislativa en el ejercicio de su poder normativo y en el cumplimiento del mandato expreso impuesto por la reforma parcial a la Constitución Política a los artículos 105 y 123 –entre otros– mediante Ley N.º 8281 del 28 de mayo del 2002, para dictar, según el Transitorio Único, en el plazo de un año siguiente a la publicación de esta las leyes de desarrollo del referéndum y de iniciativa popular en la formación de la ley. Al efecto, la Sala Constitucional otorgó a la Asamblea Legislativa el plazo de seis meses, contado a partir de la notificación de la sentencia, para que dictara las referidas leyes.

No es sino hasta febrero del año 2006 cuando la Asamblea Legislativa elabora el Decreto Ley para ser sancionado por el Presidente de la República, Ley sobre Regulación del Referéndum N.º 8492, que tiene por objeto regular e instrumentar el instituto de la democracia participativa denominado referéndum, mediante el cual el pueblo ejerce la potestad de aprobar o derogar leyes y hacer reformas parciales de la Constitución Política, de conformidad con los artículos 105, 124, 129 y 195 de la Constitución Política. Al efecto, 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 la Ley.

Tal y como se ha indicado, en nuestro ordenamiento jurídico, pese a ser uno solo el instituto del referéndum –como ejercicio directo de la potestad de legislar por el pueblo–, se contemplan tres modalidades de convocatoria: la de iniciativa ciudadana, la acordada por la Asamblea Legislativa y la dispuesta conjuntamente por el Poder Ejecutivo y la Asamblea Legislativa. En todas ellas existe una fase de relevancia jurídica, que surge a partir de la convocatoria oficial, una vez cumplidos los requisitos establecidos para cada una de ellas (actos preparatorios), etapa previa a su fase de ejecución o eficacia, que es precisamente la realización efectiva del referéndum.

En el caso del referéndum legislativo, como actos preparatorios tenemos los contemplados en los incisos a) y b) del artículo 12 de la Ley; en el de iniciativa conjunta Poder Ejecutivo-Legislativo, el señalado por el inciso a) del artículo 13; y en el de iniciativa ciudadana, los prescritos por los artículos 6, 7, 8 y 9 de la Ley sobre Regulación del Referéndum. Una vez completados estos requisitos preliminares, se debe cumplir en todos los casos con uno adicional, que opera

como condición para que la expectativa adquiera relevancia jurídica:

En el caso del Legislativo: *Que concurren dos terceras partes del total de los miembros de la Asamblea Legislativa para la aprobación del acuerdo.* (artículo 12 inciso c).

En el de iniciativa conjunta Poder Ejecutivo-Legislativo: *La Asamblea, mediante acuerdo aprobado por la mayoría de la totalidad de sus integrantes, decidirá someter o no a referéndum (...)* (artículo 13 inciso b).

En el de iniciativa ciudadana: *Cuando se haya reunido satisfactoriamente un número de firmas equivalente al menos a un cinco por ciento (5%) de los ciudadanos inscritos en el padrón electoral, se tendrá por convocado el referéndum* (artículo 11), una vez verificada su autenticidad por parte del Tribunal Supremo de Elecciones (artículo 9 *in fine*).

Si estas condiciones no se cumplen, la expectativa no llega a alcanzar relevancia jurídica ni mucho menos la eficacia buscada con la gestión y tutelada como tal por el ordenamiento jurídico que, como se ha dicho, es precisamente la realización de la consulta, que no será posible.

Así vemos cómo, en cada caso, la Ley dispone la misma consecuencia para las gestiones de convocatoria fallidas: En el caso de la iniciativa legislativa: *Si no se obtiene la votación requerida, el proyecto de acuerdo se archivará* (artículo 12, inciso c). Para el supuesto de iniciativa conjunta: *Si la Asamblea Legislativa no aprueba la propuesta de convocatoria a referéndum, se ordenará su archivo* (artículo 13, inciso d). Por último, en el de iniciativa ciudadana no solo se requiere que se llegue a completar la recolección de firmas dentro del plazo establecido, sino que, habiéndolo hecho, se logre verificar la autenticidad de las firmas aportadas: *El interesado en la convocatoria a referéndum contará con un plazo hasta de nueve meses para recolectar las firmas a partir de la publicación indicada. De vencerse dicho plazo sin haber recolectado las firmas respectivas, el interesado podrá solicitar ante el Tribunal una prórroga hasta por un mes más. Expirado este plazo adicional, se denegará cualquier petición de prórroga adicional y la gestión se archivará sin más trámite* (artículo 6, inciso e).

De conformidad con la normativa, el Tribunal *Deberá pronunciarse en torno a la validez de los nombres, las firmas y los números de cédula presentados. De no haberse completado el mínimo de firmas previsto en la Constitución y si algunas firmas no son verificables, el Tribunal solicitará al responsable de la gestión que estas sean aportadas o sustituidas, según corresponda, en un plazo de quince días hábiles. Para tales efectos, se aplicará lo dispuesto para la recolección de firmas. De resultar no verificable el quince por ciento (15%) de las firmas necesarias para convocar a referéndum, el proyecto de ley o la reforma parcial a la Constitución Política quedará invalidado para dicho fin* (artículo 9, párrafo final).

En cuanto al trámite, de conformidad con la Ley, el referéndum se efectuará un domingo y la votación se realizará entre las seis y las dieciocho horas. La decisión del votan-



te solamente podrá ser “sí” o “no”, o quedar en blanco. Se tendrán por nulas las papeletas que no se ajusten al modelo oficial, las que ofrezcan dudas sobre la decisión del votante y las que contengan tachaduras, raspaduras, enmiendas, interlineados, signos o palabras ajenas a la consulta. Tanto los votos en blanco como los nulos serán computados por el Tribunal como ciudadanos que han participado en el referéndum, para formar parte de los porcentajes de ley.

En el escrutinio del referéndum deberán establecerse el número de votantes, los votos a favor y en contra del texto sometido a consulta, el número de votos en blanco y el de votos nulos. El TSE contará con quince días naturales para realizar dicho escrutinio, siendo que una vez finalizado hará la declaratoria oficial de los resultados de este, y los notificará, al siguiente día, al Poder Legislativo.

En caso de ser positivo el resultado del referéndum y habiendo cumplido los porcentajes requeridos para convertirse en ley de la República, el Poder Legislativo, sin más trámite, le comunicará al Poder Ejecutivo el decreto legislativo, con la razón de que fue aprobado en referéndum, para su inmediata publicación y observancia.

Si el resultado del referéndum es negativo, el proyecto se archivará sin más trámite. De no alcanzarse el porcentaje de participación necesario, si el referéndum no es vinculante, el TSE enviará el proyecto de reforma a la Asamblea Legislativa, para que continúe el trámite ordinario.

Como puntos por resaltar, de la lectura de la referida Ley que regula la puesta en práctica del referéndum, bien puede señalarse que no se regula la participación de los partidos políticos, pues únicamente se habla de la participación de ciudadanos (no se especifica si agrupados) excluyendo a los partidos políticos en todo tipo de acto; por ejemplo, en propaganda, en el impulso de foros, etc. como expresión del pluralismo político y como instrumentos fundamentales para la participación política según lo determina el artículo 98 de la Constitución. Por otra parte, no se regula consulta preventiva sobre el proyecto ad referendum, pues no se acopló en la Ley de Regulación de Referéndum las competencias de la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, sobre todo en la revisión preventiva del texto del Proyecto de Ley o la Ley en vigor a someter a consulta.

Cabe agregar que mediante resolución N.º 11-2007, con fundamento en los artículos 99 y 102 inciso 9) de la Constitución Política, el numeral 19 inciso f) del Código Electoral y la Ley sobre Regulación del Referéndum N.º 8492, el Tribunal Supremo de Elecciones decretó el denominado “REGLAMENTO PARA LOS PROCESOS DE REFERENDUM”.

### **B.- La Iniciativa Popular:**

La iniciativa popular 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, que para el caso costarricense es

del 5% de los electores del padrón electoral, cuya atribución es iniciar el procedimiento legislativo, sea de reforma constitucional o de ley ordinaria. La iniciativa obliga a la 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. Se cataloga como 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.

De conformidad con la Ley de Iniciativa Popular, Ley N.º 8491 del 9 de marzo de 2006, 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. La Asamblea ordenará publicarlo en el periódico oficial *La Gaceta*. Una vez presentada la iniciativa ante la Asamblea Legislativa, esta, en un plazo máximo de ocho días, deberá remitirla al Tribunal 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 les 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<sup>6</sup>.

El proyecto deberá tramitarse por los procedimientos legislativos ordinarios. Iniciará 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.

Como aspecto novedoso que se aplica para nuestro medio, la Oficina de Iniciativa Popular de la Asamblea Legislativa brindará asesoría técnica gratuita para la redacción de los proyectos a los ciudadanos interesados en ejercer el derecho de iniciativa popular.

### **C. El Plebiscito:**

La figura del plebiscito en Costa Rica está colocada en la Constitución Política, en el Título XII sobre “El Régimen Municipal”, específicamente en el artículo 168 que determina:

<sup>6</sup> Para los efectos correspondientes, el Tribunal Supremo de Elecciones emitió el Reglamento sobre la Aplicación del artículo 3 de la Ley de Iniciativa Popular.



*“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.*

*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, 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 el procedimiento altamente gravoso, inalcanzable para quienes pretendan poner en práctica la consulta popular.

## VII. DEMOCRACIA PARTICIPATIVA EN EL NIVEL LOCAL

El presente estudio no pretende profundizar exhaustivamente sobre la participación en el ámbito municipal. Lo que se pretende es señalar algunos conceptos de interés que vengan a reforzar el tema dentro de la denominada Democracia participativa, en donde la Democracia local es una de sus especies o soportes.

Dentro del ordenamiento iuspublicístico costarricense, encontramos como instrumentos jurídicos de democracia directa el Plebiscito municipal, establecido por el Código Municipal, que en su artículo 5.º señala:

*“Las municipalidades fomentarán la participación activa, consciente y democrática del pueblo en las decisiones del gobierno local. Las instituciones públicas estarán obligadas a colaborar para que estas decisiones se cumplan debidamente.”*

En igual sentido, el artículo 13, inciso j) del mismo cuerpo señala lo siguiente:

*“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 reglamento supraindicado. Los delegados del Tribunal supervisarán el desarrollo correcto de los procesos citados.”*

Cada municipio debe emitir un Reglamento, que, a su vez, tiene como base el Manual para la Realización de Consultas Populares a Escala Cantonal y Distrital, aprobado por el Tribunal Supremo de Elecciones y publicado en *La Gaceta* N.º 204 del 21 de octubre de 1998. El Manual establece, en el artículo 2.1.1, que la consulta popular es un mecanismo mediante el cual la Municipalidad somete a consideración de los ciudadanos un determinado asunto de competencia municipal, actual y de interés general para los habitantes de la comunidad, siendo que el resultado de la consulta pueda dar origen a un acto administrativo válido y eficaz de la Autoridad Municipal.

El Concejo Municipal es el órgano competente para convocar a plebiscitos, referendos y cabildos a escala cantonal. Para ello, deberá dictar un acuerdo de convocatoria, que deberá comunicar al Tribunal Supremo de Elecciones, y que contendrá la fecha en que se realizará la consulta, no será a menos de tres meses de haber sido publicada la convocatoria en los casos de plebiscito y referendo, y de un mes en el caso de cabildo. Asimismo, la definición clara y detallada del asunto que será objeto de consulta y la indicación de la previsión presupuestaria pertinente para la realización de la consulta popular.

Como aspecto criticable, encontramos que al corresponder al Concejo Municipal el decidir si consulta o no consulta, se genera un problema para el ejercicio de la Democracia directa, pues si el Concejo no quiere convocar, no se puede convocar, por lo que comunicamos que se debe establecer un número mínimo de pobladores del cantón que puedan solicitarle la ejecución de la consulta al Concejo Municipal, sin que exista posibilidad de negativa.

### A.- Plebiscito:

El Manual para la Realización de Consultas Populares a Escala Cantonal y Distrital, establece en el artículo 2.1.2, que el Plebiscito es la consulta popular mediante la cual los habitantes del cantón se pronuncian sobre un asunto de trascendencia regional, o se manifiestan sobre la revocatoria del mandato de un alcalde municipal.

De conformidad con el Manual, el resultado de la consulta, cuando se trate del plebiscito o referendo, será de acatamiento obligatorio para el Concejo Municipal.

### B.- Sobre el Plebiscito de Revocatoria de Mandato:

En materia municipal, también está referido el Plebiscito de Revocatoria de Mandato del Alcalde Municipal que es elegido popularmente. Está regulado en el artículo 19 del Código Municipal, y en el artículo 2.1.2 del Manual para la realización de Consultas Populares a Escala Cantonal y Distrital.

Para su realización es necesario que se presente una moción ante el Concejo Municipal, la cual deberá ser firmada por la tercera parte del total de los regidores y aprobada. El Alcalde Municipal podrá ser destituido si lo decide el diez

por ciento de la población (como mínimo) y que del total de los votos emitidos, dos tercios estén a favor de la revocatoria del mandato.<sup>7</sup>

Mediante este procedimiento, el electorado tiene el derecho a destituir del cargo a un funcionario público a quien el mismo pueblo eligió, antes de que concluya el período para el cual fue elegido; es decir, el pueblo, mediante el sufragio y de manera vinculante, decide sobre la continuidad en el desempeño del cargo de un funcionario de elección popular.

### C.- Referendo:

En Costa Rica existe el referendo a nivel municipal, y está regulado también por el numeral 2.1.3 del Manual para la Realización de Consultas Populares a nivel Cantonal y Distrital. Se define como la consulta popular que tiene por objeto la aprobación, modificación o derogación de un reglamento o disposición municipal de carácter normativo. Aquí, el pueblo interviene con una potestad plena, para intervenir en la creación, modificación o derogación de un acto de carácter normativo municipal y hasta tanto no se realice esa consulta el texto normativo no tiene eficacia.

### D.- El Cabildo:

Es la reunión pública del Concejo Municipal y los Concejos Distritales, a la cual los habitantes del cantón son invitados a participar directamente, con el fin de discutir asuntos de interés para la comunidad. Se le da una audiencia al pueblo para que manifieste su interés sobre un problema; es una simple consulta que no tiene efecto vinculante. Su origen se remonta a la época de la Colonia y obviamente derivado del practicado en los ayuntamientos españoles. La consulta es de carácter verbal, no es escrita. Cualquier tema puede ser objeto de un cabildo.

El cabildo puede ser abierto; es decir, a todos; o bien puede ser cerrado, en el que se invita a participar a un número determinado de interesados.

<sup>7</sup> El artículo 19 del Código Municipal establece cuanto sigue:  
*“Por moción presentada ante el Concejo, que deberá ser firmada al menos por la tercera parte del total de los regidores y aprobada por el mínimo de tres cuartas partes de los regidores integrantes, se convocará a los electores del cantón respectivo a un plebiscito, donde se decidirá destituir o no al alcalde municipal. Tal decisión no podrá ser vetada.  
 Los votos necesarios para destituir al alcalde municipal, deberán sumar al menos dos tercios de los emitidos en el plebiscito, el cual no podrá ser inferior al diez por ciento (10%) del total de los electores inscritos en el cantón.  
 El plebiscito se efectuará con el padrón electoral del respectivo cantón, con el corte del mes anterior al de la aprobación en firme del acuerdo referido en el párrafo primero de este artículo.  
 Si el resultado de la consulta fuere la destitución del funcionario, el Tribunal Supremo de Elecciones repondrá al alcalde propietario, según el artículo 14 de este código, por el resto del período.  
 Si también fueren destituidos o renunciaren los dos alcaldes suplentes, el Tribunal Supremo de Elecciones deberá convocar a nuevas elecciones en el respectivo cantón, en un plazo máximo de seis meses y el nombramiento será por el resto del período. Mientras se lleva a cabo la elección el Presidente del Concejo asumirá como recargo el puesto de alcalde municipal, con todas las atribuciones que le otorga el código”.*

## VIII. OTROS MEDIOS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA PRESENTES EN LEYES COSTARRICENSES

Seguidamente, enlistamos algunos cuerpos legales que contemplan otras formas de participación ciudadana:

La Ley N.º 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 N.º 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 N.º 7316, *Convenio 169 de la OIT* sobre “Pueblos Indígenas y Tribales en países independientes” de 1989, aprobado por Costa Rica indica en su 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”.

La Ley N.º 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 Minaet los Comités de Vigilancia de los Recursos Naturales (COVIRENAS). Estarán conformados por ciudadanos y ciudadanas ad honórem, motivados por el interés de coadyuvar en la conservación y vigilancia de los recursos naturales y del ambiente tanto urbano como rural.

La Ley N.º 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.

La Ley N.º 7593 “Ley de la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos”, en sus artículos 37 y 38 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 convocará 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 N.º 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.

En la Ley N.º 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 N.º 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 la identidad de los ciudadanos que presenten denuncias ante sus oficinas.”

La Ley N.º 8422 “Ley contra la corrupción y el enriquecimiento ilícito en la función pública” artículos 8 y 24. Sobre confidencialidad y denuncia ciudadana.

## IX. CONCLUSIÓN

En una democracia de alta calidad, deben efectivamente existir oportunidades de participación en la deliberación, aprobación, ejecución y evaluación de las políticas públicas. En un sentido amplio, participación política comprende las acciones colectivas o individuales de apoyo o de presión, mediante las cuales una o varias personas intentan incidir en las decisiones acerca del tipo de gobierno que debe regir una sociedad, en la manera cómo se dirige el Estado en dicho país, o en decisiones específicas del Gobierno que afectan a una comunidad o a sus miembros. Así, la participación está presente en todas las actividades de la convivencia democrática, pues se trata del ejercicio de un derecho ciudadano bási-

co que comprende acciones colectivas o individuales, ejercidas por medio de canales institucionalizados, o espontáneos e informales, ya sea en la expresión pública de una opinión, o involucrarse activamente en la ejecución u oposición de políticas públicas.

Debe partirse del ideario de que si la democracia representativa es satisfactoria y articula los intereses de la mayoría y no de grupos particulares, el Contrato Social se mantiene vigente, pero si además esa democracia está nutrida con instrumentos como: las consultas, los referendos, los plebiscitos y otras formas de participación, el sistema se reproduce, conduce y retroalimenta constantemente.

## X. BIBLIOGRAFÍA

### Doctrina:

Arias Ramírez, Bernal. (2006). “Institutos de Democracia Participativa en Costa Rica”, En: Duodécimo Informe sobre el estado de la Nación en Desarrollo Humano y Sostenible, San José, Costa Rica.

Muñoz Quesada, Hugo. (1999). “Informe Final de Consultoría/ Análisis Jurídico: “La ciudadanía hace uso efectivo de las oportunidades para participar en las decisiones referentes a asuntos de interés público”, Noviembre de 1999, En: Quinto Informe sobre el estado de la Nación, San José, Costa Rica.

Rodríguez Céspedes, Ennio. “De la Democracia formal a la Democracia participativa y del subdesarrollo al desarrollo”. En: *Democracia costarricense, pasado, presente y futuro*, EUNED.

Rojas Franco, Enrique, (2005). “Participación Ciudadana en el Derecho Administrativo Costarricense”, En: *Revista Iberoamericana de Derecho Público y Administrativo*, Costa Rica, Año 5, N.º 5.

Trejos Salas, Gerardo y otros. (2007) “Referéndum: Doctrina y Legislación”, primera edición, San José, Costa Rica, Editorial Juricentro.

Ubico Durán, Carlos. (2004). “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, N.º 4.

Villalta Fernández, Rafael. (1995). “Referéndum e Iniciativa Popular: Rutas de Democracia Real y Participativa”. En: *Revista Parlamentaria*, Costa Rica, Volumen 3, N.º 1.

### Normativa:

CÓDIGO MUNICIPAL, Ley N.º 7794 de 27 de abril de 1998.

REFORMA DE LOS ARTÍCULOS 105, 123, PRIMER PÁRRAFO DEL ARTÍCULO 124, ÚLTIMO PÁRRAFO DEL ARTÍCULO 129, PRIMER INCISO DEL ARTÍCULO 195 Y ADICIÓN A LOS ARTÍCULOS 102 Y 195 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA, Ley No. 8281, de 28 de mayo de 2002, publicada en *La Gaceta* N.º 118, de 20 de junio de 2002.

REFORMA LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LA REPÚBLICA DE COSTA RICA, Ley N.º 8364, de 1.º de julio de 2003. Publicada en La Gaceta N.º 146, de 31 de julio de 2003.

LEY DE INICIATIVA POPULAR, Ley N.º 8491, publicada en La Gaceta N.º 66 de 3 de abril de 2006.

LEY SOBRE LA REGULACIÓN DEL REFERÉNDUM, Ley N.º 8492 publicada en La Gaceta, N.º 67, 4 de abril del 2006.

MANUAL PARA LA REALIZACIÓN DE CONSULTAS POPULARES A ESCALA CANTONAL Y DISTRICTAL, aprobado por el Tribunal Supremo de Elecciones y publicado en La Gaceta N.º 204 del 21 de octubre de 1998.

REGLAMENTO PARA LOS PROCESOS DE REFERÉNDUM, resolución N.º 11-2007 del Tribunal Supremo de Elecciones.

***Votos de la Sala Constitucional:***

Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, Sentencia N.º 5649-2005.

Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, Sentencia N.º 17617-2005.

Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, Sentencia N.º 17618-2005.

Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, Sentencia N.º 06856-2005.

Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, Sentencia N.º 02999-2005.

Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, Sentencia N.º 15093-2005.

Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, Sentencia N.º 10117-2005.

Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, Sentencia N.º 03497-2005.

Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, Sentencia N.º 06852-2005.

Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, Sentencia N.º 10380-2005.

***Resoluciones del Tribunal Supremo de Elecciones:***

Tribunal Supremo de Elecciones. Resolución N.º 790-E-2007, de las trece horas del doce de abril de dos mil siete.

Tribunal Supremo de Elecciones. Resolución N.º 977-E-2007 de las catorce horas con treinta minutos del dos de mayo del dos mil siete.



# “LUIS DEMETRIO TINOCO CASTRO”

*Jurista y político de profesión;  
Humanista y ciudadano por convicción*

Prof. Tomás Federico Arias Castro<sup>1</sup>

## Resumen:

El presente artículo de investigación histórica, expone al lector, un minucioso y detallado estudio, acerca de la vida y obra de uno de los más destacados intelectuales del siglo XX en Costa Rica, el Lic. Luis Demetrio Tinoco Castro. Cuya impronta quedó profundamente marcada en las más diversas coyunturas de nuestra patria.

Hechos y acciones que propiciaron a lo largo de su dilatada vida, una serie de reconocimientos y condecoraciones a su persona, tanto a nivel nacional como internacional. Lo que lo convirtió en uno de los juristas más reconocidos de Costa Rica.

## Palabras Claves:

Historia - Derecho – Biografía – Política – Diplomacia.

## Key Words:

History – Law - Biography – Politics -Diplomacy.

## Abstract:

This article of historical research, presents the reader with a thorough and detailed study about the life and work of one of the most prominent intellectuals of the twentieth century in Costa Rica, Luis

Demetrio Tinoco Castro. Whose importance was deeply marked in many different joints of our country.

Facts and actions that led to its long life, a series of recognitions and awards to his person, both nationally and internationally, becoming thus one of the most renowned lawyers in Costa Rica.

## INTRODUCCIÓN

El recién fenecido año 2010, representó para los integrantes del gremio jurídico en particular y la comunidad nacional en general, un motivo de gran satisfacción y valía, pues los Diputados de la Asamblea Legislativa (2006-2010), aprobaron la declaratoria como “Benemérito de la Cultura y la Educación Costarricense”, del Lic. Luis Demetrio Tinoco Castro.

Su eximio derrotero de vida, así como las particularidades de su ilustre desempeño público, como abogado, historiador, académico, profesor, diplomático y político, ciertamente lo colocaron, como una de las personalidades más destacadas e influyentes del pasado siglo XXI. Labor en cada una de las cuales, se destacó a lo largo de su dilatada vida, por el más prístino e incólume ejercicio.

Producto de lo cual, nuestra patria, se vio enriquecida en los más diversos campos del quehacer nacional, pues de modo incuestionable, don Luis Demetrio, entregó los mejores y más valiosos esfuerzos y años de vida, al engrandecimiento de Costa Rica. Todo lo cual fue el resultado de una dedicación perenne y activa, al estudio y el trabajo.

Por lo que este artículo pretende ser un homenaje justo y merecido, a uno de los hijos de Costa Rica, cuyo retrato penderá, con todo mérito y valía, en las paredes de la Sala de Beneméritos de la Patria, de nuestro Poder Legislativo.

## Genealogía y primeros años de vida

El origen genealógico de don Luis Demetrio Tinoco, está afincado en uno de los linajes familiares de más raigambre del siglo XIX en Costa Rica. Cuando el ciudadano nicaragüense, don Saturnino Tinoco López, arribó a nuestra patria en 18392, en compañía de su joven esposa costarricense, doña María Joaquina Iglesias Llorente; lo que propició el establecimiento de éste apellido en nuestro suelo.

Dicho matrimonio se verificó en Nicaragua en 1837<sup>3</sup>, debido al traslado, que cuatro años antes, en 1835, había efectuado el ciudadano cartaginés y padre de doña María, don Joaquín de Iglesias Vidamartel. Como producto del exilio forzoso, al que había sido condenado, por parte del Jefe de Estado, don Braulio Carrillo C.

Lo anterior, debido a la profusa participación armada de Iglesias Vidamartel<sup>4</sup>, en los hechos de la “Guerra de

<sup>1</sup> Licenciado en Derecho, Historiador, Egresado de la Maestría Centroamérica en Ciencias Políticas (UCR). Coordinador y profesor de la cátedra de Historia del Derecho de la UCR, de la cátedra de Historia Constitucional de la Maestría en Derecho Constitucional de la UNED y de la cátedra de Historia del Derecho Costarricense de la Escuela Libre de Derecho. Académico de Número de la Academia Costarricense de Ciencias Genealógicas.

<sup>2</sup> ORTÍZ VOLIO, Félix, “Genealogía de la casa de D. Saturnino Díaz de Tinoco y López”, Revista de la Academia Costarricense de Ciencias Genealógicas, 1994, No. 34, p. 112.

<sup>3</sup> FERNÁNDEZ CASTILLO, Rodrigo, “Los Tinoco de Europa y los Tinoco de Costa Rica”, Periódico “La Prensa Libre”, 6 de junio de 2002, p. 8.

<sup>4</sup> SÁENZ CARBONELL, Jorge F., “Los años de la Ambulancia” (1834-1838), 1989, p. 117.