

UNIVERSIDAD DE COSTA RICA  
SISTEMA DE ESTUDIOS DE POSGRADO

LA REVOCATORIA DE MANDATO EN EL ÁMBITO MUNICIPAL  
COSTARRICENSE. PERÍODO 1998-2021

Tesis sometida a la consideración de la Comisión del Programa de Estudios de Posgrado en Gobierno y Políticas Públicas para optar al grado y título de Doctorado Académico en Gobierno y Políticas Públicas.

Hubert Fernández Argüello

Ciudad Universitaria Rodrigo Facio, Costa Rica

2022

## **DEDICATORIA**

A la memoria de *Rolando Cordero V.*, amigo entrañable, cuya extraordinaria vida, iluminará por siempre a quienes tuvimos el privilegio de conocerle.

## **AGRADECIMIENTOS**

A mi esposa Cris y mis hijas María José y Diana, soporte y motivo de mis esfuerzos y luchas.

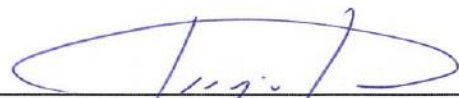
A mis padres, José Hubert y Norma, por su fe ineludicable en mí.

Al Dr. Oscar Fernández González, Director de esta investigación y a los profesores Dr. Jean Paul Vargas Céspedes y Dr. Hugo Alfonso Muñoz Quesada, sin cuyo apoyo y consejo, esta investigación nunca habría visto la luz.

A todo el personal docente y administrativo del DOGOPO, ejemplos de vocación, mística y excelencia.

A todos y todas, gracias mil.

“Esta tesis fue aceptada por la Comisión del Programa de Estudios de Posgrado en Gobierno y Políticas Públicas de la Universidad de Costa Rica, como requisito parcial para optar al grado y título de Doctorado Académico en Gobierno y Políticas Públicas”



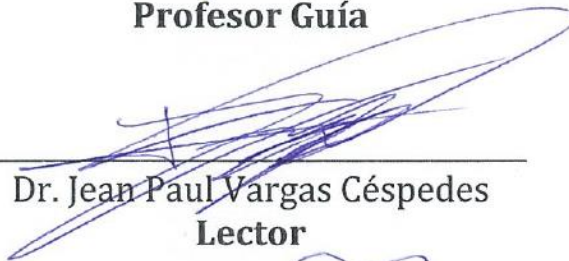
---

Dr. Sergio Salazar Araya  
**Representante de la Decana  
Sistema de Estudios de Posgrado**



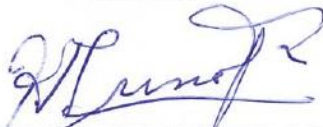
---

Dr. Oscar Fernández González  
**Profesor Guía**



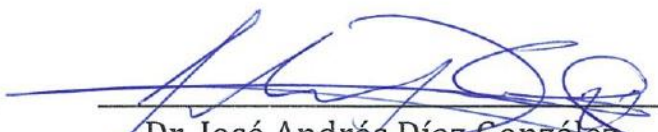
---

Dr. Jean Paul Vargas Céspedes  
**Lector**



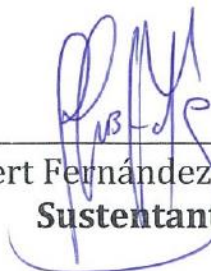
---

Dr. Hugo Alfonso Muñoz Quesada  
**Lector**



---

Dr. José Andrés Díaz González  
**Representante del Programa de  
Posgrado en Gobierno y Políticas Públicas**



---

Hubert Fernández Argüello  
**Sustentante**

## Tabla de contenidos

<b>Dedicatoria</b>	ii
Agradecimientos	ii
Hoja de aprobación	iii
Tabla de contenidos	iv
Resumen	xii
Summary	xv
Lista de ilustraciones	xx
<b>INTRODUCCIÓN</b>	<b>1</b>
A. Justificación y antecedentes	10
B. Preguntas de investigación	25
C. Objetivos	26
C.1 Objetivo general:	26
D. Premisas de la investigación	27
E. Estructura de la investigación.	28
F. Estrategia metodológica.	29
<b>CAPÍTULO I. LA REVOCATORIA DE MANDATO COMO INSTRUMENTO DE LA DEMOCRACIA PARTICIPATIVA.</b>	<b>36</b>
<b>SECCIÓN I. El uso actual de de mecanismos de democracia directa.</b>	
Proceso histórico.	36

SECCIÓN II. Costa Rica y los mecanismos participativos.	47
CAPÍTULO II. LA INSTITUCIÓN REVOCATORIA EN EL ORBE.	52
SECCIÓN I. Naturaleza jurídica y distinción con otros mecanismos de democracia directa.	52
1) De la naturaleza jurídica del instituto revocatorio.	52
2) Otros mecanismos de democracia directa. Institutos similares a la revocatoria, en sistemas comparados.	55
SECCIÓN II. LA CRÍTICA AL INSTITUTO REVOCATORIO.	62
SECCIÓN III. Reconocimiento y utilización global de la revocatoria de mandato. En particular, latinoamérica.	66
CAPÍTULO III. REVOCATORIA DE MANDATO EN EL ORDENAMIENTO COSTARRICENSE	73
SECCIÓN I. Formas de terminación del mandato de alcaldes, alcaldesas e intendentes en Costa Rica.	73
SECCIÓN II. La revocatoria de mandato y sus principios básicos.	76
1) Conceptualización del instituto.	76
2) Revocatoria de mandato en Costa Rica. Antecedentes históricos: constitucionales y legales	80
A. La (falta de) regulación constitucional de la temática.	82

A.1 El caso de las autoridades nacionales:	_____	83
A.2 El caso de las autoridades locales:	_____	86
A.3 Principales hallazgos de la revisión constitucional:	_____	95
B. Los antecedentes legales de la revocatoria de mandato.	_____	96
C. La aparición de la figura del alcalde, como funcionario de elección popular y de la figura de la revocatoria de mandato.	__	101
c.1 El trámite legislativo del expediente #12.426.-	_____	103
c.2. La (ausencia de) discusión legislativa sobre la revocatoria del mandato.	_____	109
3. La revocatoria de mandato. Fundamento constitucional.	_____	114
4. La revocatoria de mandato en Costa Rica: un asunto limitado al ámbito local.	_____	117
5. La organización local, modelos relacionales de gestión pública y espacios participativos:	_____	137
5.1 Redes institucionales, participación público privada y tecnologías de la información y comunicación a nivel local.	__	145
 SECCIÓN III. Configuración normativa esencial de la revocatoria.		
Principios rectores.	_____	153
1. Marco legal	_____	153

2. Marco reglamentario: La dispersión normativa como regla.	154
3. La aprobación previa del Manual de Consultas populares. Presupuesto para el inicio del procedimiento revocatorio.	155
<b>CAPÍTULO IV. EL PROCEDIMIENTO PARA LA REVOCATORIA DEL MANDATO EN COSTA RICA.</b>	<b>163</b>
<b>SECCIÓN I. La opción por el plebiscito, como procedimiento para la revocatoria de mandato.</b>	<b>163</b>
<b>SECCIÓN II. El entramado de actores en el procedimiento revocatorio.</b>	<b>168</b>
1. La municipalidad: sus diferentes órganos y funcionarios:	170
A. Sobre el Concejo Municipal y sus funciones en el plebiscito revocatorio.	171
El rol del alcalde, alcaldesa o intendente. Deberes y derechos.	174
C. La Comisión Coordinadora del Plebiscito revocatorio.	176
C. Otros órganos municipales.	183
4. El Tribunal Supremo de Elecciones:	187
5. Actores eventuales: los partidos políticos y la Sala Constitucional.	190
<b>SECCIÓN III. El procedimiento revocatorio y sus fases.</b>	<b>195</b>
1. Fase Inicial. La Convocatoria al plebiscito	196

A. La moción de convocatoria: plazos y requisitos.	198
a.1 Momento oportuno para mocionar la convocatoria a un plebiscito revocatorio	198
a.2 La moción de convocatoria. Legitimación para presentarla.	205
a.3 La moción y los motivos que pueden fundarla.	209
B. El acuerdo de convocatoria al plebiscito revocatorio.	218
b.1 Trámite y aprobación de la moción de convocatoria.	218
b.2 Contenido del Acuerdo de convocatoria.	221
b.3. La impugnación del acuerdo de convocatoria.	224
2. Preparación del plebiscito revocatorio.	226
3. La fase de celebración del plebiscito.	231
A. Apertura de los recintos de votación y de las juntas receptoras de votos	232
B. La recepción de los sufragios	233
C. Cierre de las Juntas receptoras.	234
D. Escrutinio provisional y definitivo.	234
4. Fase conclusiva o de eficacia de la decisión.	235
A. Mantenimiento o destitución de la persona funcionaria.	235

B. En caso de revocatoria, cancelación de la credencial y reposición de la persona funcionaria.\_\_\_\_\_239

SECCIÓN IV. El control jurisdiccional del procedimiento revocatorio. El rol de los órganos de Justicia Constitucional y Electoral.\_\_\_\_\_241

1. El Tribunal Supremo de Elecciones y su rol como Juez electoral y de garantías constitucionales\_\_\_\_\_244

A. Amparo electoral y revocatoria de mandato.\_\_\_\_\_246

B. El amparo electoral en procesos revocatorios de mandato y sus reglas específicas. Análisis jurisprudencial.\_\_\_\_\_250

C. El recurso de apelación electoral dentro del plebiscito revocatorio:\_\_\_\_\_254

D. La demanda de nulidad relativa a los resultados electorales del plebiscito revocatorio.\_\_\_\_\_257

E. La cancelación de la credencial, con motivo del resultado del plebiscito revocatorio\_\_\_\_\_259

2. La Sala Constitucional y su rol en la revocatoria de mandato de alcaldes.\_\_\_\_\_263

A. El control de constitucionalidad de las normas que regulan el plebiscito revocatorio:\_\_\_\_\_264

B. El recurso de amparo y los procesos revocatorios de mandato. 274	
3. En su conjunto, el rol de ambas Jurisdicciones.	276
CAPÍTULO V. LA REALIDAD DE LA REVOCATORIA DE MANDATO: LAS TRES EXPERIENCIAS COSTARRICENSES	
	279
SECCIÓN I. El plebiscito revocatorio en el cantón de Pérez Zeledón (Diciembre, 2011)	
	282
SECCIÓN II. La fallida convocatoria a plebiscito revocatorio, en el cantón de Siquirres (Diciembre, 2011).	
	296
SECCIÓN IV. La revisión de los procesos de revocatoria. Principales hallazgos.	
	315
CAPÍTULO VI. INTENTOS DE REFORMA A LA INSTITUCIÓN REVOCATORIA Y PROPUESTAS PARA UNA LEGE FERENDA.	
	324
SECCIÓN I. Los cambios propuestos, según los diversos proyectos de ley.	
	325
1) Legitimación para convocar al plebiscito revocatorio en el ámbito local.	325
2) Plazo para el inicio del procedimiento revocatorio y límites a la realización de plebiscitos.	327
3) Competencia para la organización del plebiscito revocatorio y su financiamiento.	327

4) Normas atinentes al procedimiento, propiamente dicho.	328
5) Reglas para la reposición de las personas funcionarias, si prospera la revocatoria.	329
6) Rol de la persona sometida a revocatoria, durante el procedimiento	330
7) Establecimiento de causales taxativas, para la procedencia de la revocatoria de mandato.	331
8) Ampliación de las personas que pueden ser sometidas a revocatoria de mandato.	332
SECCIÓN II. Las reformas propuestas. Análisis sustancial y opciones de mejora.	335
CONCLUSIONES	348
BIBLOGRAFÍA:	362
ANEXO N°1. Proyectos de reforma constitucional y legal, sobre revocatoria de mandato	391

## RESUMEN

Esta investigación, analiza la revocatoria de mandato de alcaldes, alcaldesas e intendentes, en Costa Rica; institución de la democracia participativa, por cuyo medio, el cuerpo electoral puede destituir, mediante votación, a un funcionario público, antes de que expire el período para el que fue electo. El trabajo, abarca un período que va desde la instauración de esa figura a nivel legal, en 1998, hasta el año 2021.

El estudio, es de tipo cualitativo y se apoya en las herramientas propias de los métodos hermenéuticos, histórico-analíticos y de estudio de caso. Sus resultados se plasman en seis capítulos: el Capítulo I, analiza los instrumentos de la democracia participativa y el proceso histórico para su consolidación actual; el II, aborda los principios generales de la institución revocatoria, su reconocimiento en el ámbito comparado (básicamente latinoamericano), la distinción de ésta con otras figuras similares y las críticas y apoyos al instituto.

Los capítulos subsiguientes, abordan su regulación en el ordenamiento costarricense; sus antecedentes históricos, naturaleza jurídica y fundamento constitucional. Por tratarse de un asunto que se da, exclusivamente, a escala municipal, se incorpora un acápite sobre la organización municipal y las razones por las cuales, a partir de las características y dinámica propia de los municipios, éstos se constituyen en el espacio idóneo para el pleno desarrollo de la figura.

Asimismo, se revisa ampliamente el procedimiento por el que discurre la aplicación de la revocatoria, en todas sus etapas y se estudian, minuciosamente, los 3 únicos casos de aplicación práctica del instituto, en Costa Rica, acaecidos durante el período que comprende la investigación.

El estudio concluye, que la revocatoria de mandato es un mecanismo de profunda raigambre democrática, nutrido de los principios que inspiran a la democracia participativa y que amplía los medios al alcance del cuerpo electoral, para intervenir en la gestión de los asuntos públicos, mediante el enjuiciamiento político y particular de una persona funcionaria de elección popular; aunque aún se encuentra en un proceso de mejora, perfeccionamiento y consolidación.

En en el ordenamiento costarricense, el instituto se admite de manera muy limitada; se reserva exclusivamente al ámbito municipal y se incorporó en la ley, sin un proceso previo y amplio de deliberación en los ámbitos jurídicos políticos y sociales.

Varias barreras impiden su consolidación; entre ellas, la dispersión normativa, las limitaciones en cuanto a los sujetos legitimados para gestionar el inicio de la revocatoria de mandato; las mayorías necesarias para que se acuerde la convocatoria al plebiscito y la imposibilidad de la ciudadanía de solicitar el inicio del procedimiento.

Se propone, la aprobación de una ley especial sobre el tema y se fijan los parámetros y contenidos básicos de ésta, los que pueden servir de

insumo, tanto en la labor legislativa, como en futuras investigaciones sobre esta temática.

### **PALABRAS CLAVES.**

Revocatoria de mandato, legitimidad democrática, democracia electoral representativa, participación ciudadana, plebiscito, rendición de cuentas, democracia participativa, democracia directa, referendo, iniciativa popular, juicio político, municipalidades, alcaldía, intendencia, Concejo Municipal, organización municipal, responsabilidad política, impeachment, recall.

## Summary

This investigation analyzes the recall of mayors and intendants in Costa Rica; a participatory democratic State, through which the electorate can remove, through voting, a public official before the end of their term. It covers a period that goes from the establishment of the recall process at the legal level since 1998, until the year 2021.

The study is qualitative and is supported by the tools of hermeneutical methods, historical- analytical and case study methods. Its results are portrayed in six chapters: Chapter I, analyzes the instruments of participatory democracy and the historical process for its current consolidation. Chapter II addresses general recall principals, its recognition in the comparative field (Latin American basically), its distinction with other similar recall processes and the criticisms and support to their institution.

The subsequent chapters address its regulation in Costa Rican legislation, its historical background, judicial nature, and constitutional basis. Since this is an issue that occurs exclusively at the municipal level, a chapter on municipal organization is included, and the reasons why, (based on the characteristics and specific dynamics of the municipalities) these constitute the ideal setting for the full development of the recall process.

The procedure for the application of the revocation, is extensively reviewed in all its stages. The only 3 cases of practical application of the

process in Costa Rica, all occurred during the period covered by the research and are studied in detail.

The work concludes that the recall mandate is a mechanism with deep democratic roots. It is nourished by the principles that inspire participatory democracy and expands the means available to the electoral body, to intervene in the management of public affairs, through the impeachment and private prosecution of a publicly elected official, even though it is still in a process of improvement, refinement, and consolidation.

In the Costa Rican legal system, the recall process is applied in a very limited way. It is reserved exclusively to the municipal level and was incorporated into the law without a prior and broad process of deliberation in the judicial, political, and social fields.

Several barriers prevent its consolidation; among them, the dispersion of regulations, the limitations as to the entitled parties to manage the beginning of the recall; the majority necessary to agree on the call for the plebiscite and the impossibility for citizens to request the initiation of the procedure.

The approval of a special law on the subject is proposed and that its basic parameters and contents be established. This can serve as input both in legislative work and in future research on this subject.

## **KEY WORDS**

Recall, democratic legitimacy, representative electoral democracy, citizen participation, plebiscite, accountability, participatory democracy, direct democracy, referendum, popular initiative, legal prosecution, municipalities, mayor's office, intendant's office, municipal council, municipal organization, political responsibility, impeachment

## LISTA DE TABLAS:

TABLA N° 1. Argumentos a favor y en contra de la institución revocatoria	62
TABLA N° 2. La revocatoria de mandato en África, Asia, Europa y Oceanía	67
TABLA N°3. La revocatoria de mandato en América Latina.	71
TABLA N° 4. Interrelaciones a nivel local	146
TABLA N° 5. Reglamentos Municipales para la revocatoria de mandato	158
Tabla N°6. Resultados de la elección de Alcalde en Pérez Zeledón (05 de diciembre 2010) Fuente: TSE	282
Tabla N°7. Juntas receptoras de votos por distrito, plebiscito revocatorio. Pérez Zeledón, diciembre 2011 (Fuente: TSE)	288
Tabla N° 8. Papeletas impresas. Plebiscito revocatorio Pérez Zeledón, diciembre 2011	290
Tabla N° 9. Resultados de la elección de Alcaldesa en Siquirres (05 de diciembre 2010) Fuente: TSE	296
Tabla N° 10. Resultados de la elección de Alcalde en Paraíso	305

TABLA N°11. Proyectos de reforma constitucional y legal, sobre revocatoria de mandato	391
--	-----

## LISTA DE ILUSTRACIONES

ILUSTRACIÓN N°1. Organigrama municipal básico_____	131
ILUSTRACIÓN N° 2. Los actores fundamentales del plebiscito_____	170
ILUSTRACIÓN N°3. Fases del plebiscito_____	196
ILUSTRACIÓN N°4. Períodos para la realización del plebiscito_____	204
ILUSTRACIÓN N° 5. La pregunta de un plebiscito revocatorio_____	222
Ilustración N°6. Escudo y vista general del Cantón de Pérez Zeledón.	283
Ilustración N°7. Llamados comunales al plebiscito revocatorio_____	285
Ilustración N°8. Propaganda y actividades previas al plebiscito revocatorio, Pérez Zeledón, diciembre 2011_____	291
Ilustración N°9. Celebración de los seguidores el “sí”. Plebiscito revocatorio. Pérez Zeledón 2011._____	293
Ilustración N°10. Juramentación de las nuevas autoridades. Plebiscito revocatorio, Pérez Zeledón, 2011._____	294
Ilustración N°11. Escudo y vista general del Cantón de Siquirres.	297
Ilustración N°12. Escudo y vista general del Cantón de Paraíso.	304
Ilustración N° 13. Pregunta del Plebiscito revocatorio. Paraíso (2018)	309

Ilustración N°14. Propaganda del Plebiscito revocatorio. Paraíso (2018)	310
Ilustración N° 15. Papeleta del plebiscito revocatorio. Paraíso (2018)	311
Ilustración N°16. Imágenes del plebiscito revocatorio. Paraíso (2018)	313

## LISTA DE ABREVIATURAS

Abreviatura	Significado
<b>C.P.</b>	Constitución Política de Costa Rica
<b>C.E.</b>	Código Electoral
<b>C.M.</b>	Código Municipal
<b>CGR</b>	Contraloría Genral de la República
<b>IFAM</b>	Instituto de Fomento y Asesoría Municipal
<b>IFED</b>	Instituto de Formación y Estudios en Democracia
<b>PGR</b>	Procuraduría General de la República
<b>ADC</b>	Partido Alianza Demócrata Cristiana
<b>PAC</b>	Partido Acción Ciudadana
<b>PACSI</b>	Partido Acción Cantonal Siquirres Independiente
<b>PASE</b>	Partido Accesibilidad sin Exclusión
<b>PLN</b>	Partido Liberación Nacional
<b>PNG</b>	Partido Nueva Generación
<b>PUSC</b>	Partido Unidad Social Cristiana
<b>ML</b>	Movimiento Libertario
<b>FA</b>	Frente Amplio
<b>PRC</b>	Partido Renovación Costarricense
<b>PVEC</b>	Partido Verde Ecologista de Cartago
<b>SC-CSJ</b>	Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia
<b>IIDH</b>	Instituto Interamericano sobre Derechos Humanos
<b>LGAP</b>	Ley General de la Administración Pública
<b>TCA</b>	Tribunal Contencioso Administrativo y Civil de Hacienda
<b>TSE</b>	Tribunal Supremo de Elecciones



UNIVERSIDAD DE  
COSTA RICA

SEP Sistema de  
Estudios de Posgrado

**Autorización para digitalización y comunicación pública de Trabajos Finales de Graduación del Sistema de Estudios de Posgrado en el Repositorio Institucional de la Universidad de Costa Rica.**

Yo, Hubert Fernández Argüello, con cédula de identidad 01-0779-0698, en mi condición de autor del TFG titulado "La Revocatoria de Mandado en el Ámbito Municipal Costarricense. Período 1998-2021"

Autorizo a la Universidad de Costa Rica para digitalizar y hacer divulgación pública de forma gratuita de dicho TFG a través del Repositorio Institucional u otro medio electrónico, para ser puesto a disposición del público según lo que establezca el Sistema de Estudios de Posgrado. SI  NO \*

\*En caso de la negativa favor indicar el tiempo de restricción: \_\_\_\_\_ año (s).

Este Trabajo Final de Graduación será publicado en formato PDF, o en el formato que en el momento se establezca, de tal forma que el acceso al mismo sea libre, con el fin de permitir la consulta e impresión, pero no su modificación.

Manifiesto que mi Trabajo Final de Graduación fue debidamente subido al sistema digital Kerwá y su contenido corresponde al documento original que sirvió para la obtención de mi título, y que su información no infringe ni violenta ningún derecho a terceros. El TFG además cuenta con el visto bueno de mi Director (a) de Tesis o Tutor (a) y cumplió con lo establecido en la revisión del Formato por parte del Sistema de Estudios de Posgrado.

**FIRMA ESTUDIANTE**

Nota: El presente documento constituye una declaración jurada, cuyos alcances aseguran a la Universidad, que su contenido sea tomado como cierto. Su importancia radica en que permite abreviar procedimientos administrativos, y al mismo tiempo genera una responsabilidad legal para que quien declare contrario a la verdad de lo que manifiesta, puede como consecuencia, enfrentar un proceso penal por delito de perjurio, tipificado en el artículo 318 de nuestro Código Penal. Lo anterior implica que el estudiante se vea forzado a realizar su mayor esfuerzo para que no sólo incluya información veraz en la Licencia de Publicación, sino que también realice diligentemente la gestión de subir el documento correcto en la plataforma digital Kerwá.

## INTRODUCCIÓN

Corren tiempos en los que la legitimidad democrática de los y las gobernantes, no se afirma en el tiempo, con la simple expresión electoral que se manifiesta en las urnas, al momento de su unción en el poder mediante el sufragio popular.

Ello, con total independencia de que la designación se produzca en un contexto de amplia libertad electoral, transparencia y participación popular –como es esperable en las democracias modernas-, y aún del margen de apoyo ciudadano con que se acceda al poder.

Esa legitimidad, afirma el filósofo y sociólogo francés Pierre Rosanvallon, constituye una “institución invisible” de las democracias, que permite la relación entre gobernantes y gobernados, así como la construcción de lazos entre el poder y la sociedad, mediante un vínculo basado en la confianza, la cual, continúa, no puede darse nunca por descontada, ni está “adquirida”, sino que por el contrario, “es siempre precaria, permanentemente se la cuestiona, dependiente de la percepción social de la acción y del comportamiento de las instituciones” (Rosanvallon, 2009, p 29 a 32).

La legitimidad se cimienta, por supuesto, en un resultado electoral favorable que se reconoce como el necesario origen de esa relación, empero, resulta claramente insuficiente, de modo que debe ampliarse, extenderse y construirse en forma de proceso permanente, a fin que el

vínculo que de ella se origina, no sólo se mantenga razonablemente vigente, sino que se fortalezca durante todo el plazo del mandato otorgado.

En efecto, modernamente se admite que la elección tiene hoy una función más bien reducida; ésta sirve en esencia, únicamente para validar la elección de los gobernantes y su acceso legítimo al poder, pero que no lleva consigo en modo alguno, una valoración positiva y apriorística de las políticas o acciones que éstos últimos desarrollarán durante su mandato.

Es en esa línea que Rosanvallon, al tiempo que reconoce la importancia –hoy relativa- de esa legitimidad de origen, basada en los fundamentos –input legitimacy- ya no basta para que se reconozca a un gobierno como democráticamente legítimo, pues ello depende hoy de otras circunstancias adicionales, tan relevantes como la forma de acceso al poder.

Esa nueva forma de legitimidad, señala el autor, se basa más bien en los resultados de la gestión pública de los gobernantes –output legitimacy- y “nunca está adquirida, sigue siendo precaria, se le cuestiona permanentemente, depende de la percepción social de la acción y del comportamiento de las instituciones” (Rosanvallon, 2009, p.29 -30).

Y es por eso que ese nuevo orden democrático contemporáneo, se yergue sobre la base de una legitimidad de orden sustancial, justificada por las acciones y resultados de la acción de gobierno, más que por la existencia de una buena representación, garantizada por el voto.

La legitimidad democrática, en los términos expuestos, constituye indudablemente, un presupuesto indispensable para la exitosa formulación, aprobación e implementación de las políticas públicas que luego, en el marco de mutua confianza entre detentadores y destinatarios del poder que aquélla sustenta, habrán de favorecer la satisfacción de las necesidades y exigencias sociales, razón última y fundamental del ejercicio del gobierno.

La ciencia política moderna, desde sus mismos orígenes, se ha planteado la necesidad de estudiar la naturaleza, alcances y los límites de ese vínculo entre gobernantes y pueblo, que permita por un lado, el mantenimiento de aquéllos en el poder, y por el otro, la tranquilidad y la adhesión del segundo al programa gubernamental y a la actuación concreta de quienes dirigen los destinos de un país determinado.

El propio Maquiavelo, ya en el contexto político del Siglo XVI, reconocía la necesidad de establecer ese tipo de vínculo psico sociológico entre unos y otros, al recomendar al príncipe, para evitar ser despreciado y odiado, respetar los bienes y el honor de los vasallos, pues de ese modo, afirmaba,

estos viven contentos y se preocupan tan sólo de luchar contra la ambición de unos pocos, la cual se refrena con facilidad y de muy diversos modos (Maquiavelo, 117 y 118).

y más aún cuando agregó, refiriéndose a las formas de sortear conspiraciones y conjuras en su contra, que

la mejor precaución consistirá en evitar ser odiado y aborrecido y conservar al pueblo satisfecho con él, cosas todas ellas, como hemos expuesto antes con mayor extensión, imprescindibles. Uno de los más poderosos remedios de que dispone el príncipe contra las conjuras estriba en no ser odiado por el pueblo (ídem)

Y es que, ciertamente, la vida en democracia trasciende hoy la esfera de lo electoral-representativo; pues ésta resulta insuficiente para brindar esa legitimidad permanente.

Ello, da lugar a la aparición y al fortalecimiento de nuevas formas y mecanismos para llenar las lagunas o deficiencias de la democracia representativa; entre ellos, los propios de la democracia indirecta, los cuales, como afirma el propio Rosanvallon, “estarían en condiciones de (...) corregir y compensar las deficiencias de la democracia electoral representativa” (Rosanvallon, 2009, p.34).

Ahora bien, frente a las múltiples y cada vez más frecuentes denuncias de corrupción, ineptitud, ineficiencia o simple inoperancia, que se levantan contra las autoridades gubernamentales, se yergue hoy en día una ciudadanía mucho más atenta y educada, que reclama mayores y mejores espacios de participación, en los ámbitos políticos, sociales y económicos, y también en la gestión pública en general.

Una población, que está cada vez mejor organizada y un día sí y otro también, más descontenta e incluso indignada con la gestión de sus gobernantes.

Pero más importante aún, aparece dotada de un impresionante conjunto de instrumentos de diversa naturaleza; de orden político, jurídico y tecnológico –las redes sociales, por ejemplo- que le otorga mayor capacidad de acción y comunicación, para hacer tambalear cualquier iniciativa gubernamental, por relevante que se estime a los intereses del país.

En efecto, debe tomarse en consideración, que todo ese arsenal y el acceso casi ilimitado de toda persona a la información, así como la intensa interacción en redes, al tiempo que favorece un mayor involucramiento de la ciudadanía en los asuntos públicos, también puede afectar la gestión pública -las *fake news*, son un claro ejemplo desestabilizador- y poner en serios predicamentos a quienes gobiernan y su gestión particular.

Se trata, como puede advertirse, de un conglomerado social que se siente día con día más alejado de los gobernantes y que dificulta exponencialmente la labor de gobernar; dado que ese sentimiento se origina en una percepción casi generalizada, de que las autoridades no representan adecuadamente sus múltiples y diversos intereses; para cuya protección, garantía y satisfacción, por cierto, fueron designados en elecciones populares.

En muchas ocasiones, ese mismo cuerpo electoral, no parece dispuesto a esperar al vencimiento del plazo de los mandatos concedidos mediante el sufragio universal, para mostrar al cabo de aquél su descontento, acudiendo una vez más a la urna electoral, como solía ocurrir en un pasado no muy lejano.

Según calificados estudios de opinión, la ciudadanía latinoamericana, que se revela cada vez más empoderada para mostrar su descontento con el desempeño de sus políticos y funcionarios, no sólo expresa su bajo nivel de confianza en la actividad desplegada por éstos, sino que además, exige más y mejor democracia, lo que reclama sobre todo en las calles, mediante acciones de bloqueo y obstrucción, cada vez más frecuentes en todos los países del área.

Así lo expresaba por ejemplo, hace algunos años, el denominado “Latinobarómetro 1995-2015”, publicado en setiembre de 2015, así como el correspondiente al año 2016, cuyos resultados son más que elocuentes.

De acuerdo con dicha encuesta, la población latinoamericana, cada vez se percibe a sí misma más alejada de sus gobernantes, no se siente representada por éstos y muestra su disconformidad, no sólo evitando la tan necesaria participación en democracia, mediante los mecanismos formales establecidos en sus propios ordenamientos, sino también bloqueando mediante las vías de hecho, las iniciativas gubernamentales que, estima, no responden a sus necesidades e intereses.

Señala el estudio, que

la protesta se manifiesta de muchas maneras, desde luego en la calle de manera totalmente no convencional, sin autorización en sus múltiples formas. Y luego, más solapadamente, en el ausentismo electoral y verbalmente en las redes sociales. Las formas de protesta se han diversificado y sofisticado. El ciudadano no escribe “cartas” ni se acerca a la oficina del parlamentario, como dice la teoría política liberal, sino se va a la televisión, las redes sociales o simplemente la calle

sin autorización, para denunciar y reclamar (Latino barómetro. Informe 1995-2015, p.16)

Por eso, cada vez es más frecuente escuchar acerca de las llamadas “*crisis de legitimidad y de representación*”, expresadas por un lado, en el hecho que la ciudadanía difícilmente se identifica con su gobierno y por el otro, en la incapacidad del sistema político como tal, de representar a los ciudadanos y ciudadanas, ahora cada vez más proclives a defender por cualesquiera medios –se consideren éstos legítimos o no-, de manera conjunta o individual sus intereses, frente a la inactividad o inadecuada gestión de los gobernantes.

Al respecto, el mismo informe ya citado, señala que para el año 2015, sólo un 31% de los latinoamericanos se sentía representado por el gobierno, y únicamente un 23% por el Congreso, lo que muestra –se señala- la magnitud de la crisis de representación en que se encuentra inmersa la región (Latinobarómetro, 2015, p.16).

Ese alejamiento entre gobernantes y gobernados, se ve acentuado por la denominada “*crisis de gobernabilidad*”, es decir, por la cada vez más evidente incapacidad de acción de los entes y órganos públicos, para formular políticas efectivas para la satisfacción del interés público.

Un lustro después, la situación es todavía más significativa. Según el Latinobarómetro 2021, en lo que se refiere a la confianza en las instituciones elegidas por voto popular, América Latina “*es la región del mundo más desconfiada de la tierra comparada con África, Asia y los Países Árabes*”, ya que, en promedio, se registran veinte puntos porcentuales

menos de confianza en aquéllas, que en los demás continentes citados (Latino barómetro, 2021, p. 62).

El mismo estudio, expresa que

Los tiempos de aplausos para los gobiernos se han terminado en América Latina, todo está sujeto a revisión permanente. (...) No hay aplausos por ninguna parte. Los electorados ya no dan cheques en blanco y están permanentemente revisando sus decisiones, usando el poder del voto y las bases de la democracia para encontrar mejores gobernantes

Por supuesto, que la cuestión planteada en las líneas precedentes no es nueva y ha sido abordada por múltiples autores y desde diversos puntos de vista, aunque de forma mucho más intensa, en los últimos años.

Debe considerarse además, que la situación descrita – cuestionamiento o pérdida de la legitimidad- se debe muchas veces a que el marco institucional carece de mecanismos efectivos de control ciudadano sobre el ejercicio del poder político y a la inexistencia de instancias efectivas de participación, que otorguen a la colectividad, la posibilidad real de incidir bien en el ejercicio del poder o bien, en el establecimiento de políticas que atiendan las exigencias más caras de los diversos grupos que integran la sociedad.-

Hans Kelsen, en su célebre ensayo “De la esencia y valor de la democracia”, publicado por primera vez en 1920, hablaba ya de la “ajenidad del pueblo”, en relación con los detentadores del poder y proponía la instauración o en su caso el fortalecimiento, de los mecanismos de democracia directa o semidirecta, como el referéndum o la iniciativa

popular, para facilitar el acercamiento entre la ciudadanía y sus gobernantes (Kelsen, 2009, 231 p.).

La sociedad se debate, entonces, entre las deficiencias del modelo democrático electoral representativo, la incapacidad y poca destreza de las autoridades para formular políticas y las limitaciones que el marco institucional impone a su participación en los temas fundamentales que espera sean resueltos por aquéllas.

El caso de Costa Rica, no es muy distinto del resto de los países del área, con los que comparte el permanente cuestionamiento y una acentuada insatisfacción con la actuación de los poderes públicos, en quienes sus habitantes se ven poco representados.

Resulta muy significativo, que a pesar de ser una de las democracias más antiguas y consolidadas del área, en el año 2013 el gobierno costarricense fue el que contó con la menor aprobación por parte de sus ciudadanos y ciudadanas, junto con Chile, entre los 18 países latinoamericanos (Latinobarómetro, 2013, p. 38).

Esa situación, no ha variado desde esa fecha a la actualidad, dado que para 2021, Costa Rica se ubica con el penúltimo menor porcentaje de aprobación del Gobierno, por parte de su ciudadanía, sólo por debajo de Ecuador (Latinobarómetro, 2021, p. 48)

Por otra parte, no es posible desconocer –acá está el germen de la investigación propuesta-, que como mecanismos para enfrentar esa realidad, las democracias modernas apuntan, en general, al concepto de la

participación ciudadana, como presupuesto para fortalecer la institucionalidad que las fundamenta.

En un plano más práctico, para la correcta y exitosa formulación, aprobación e implementación de las políticas a que se ha hecho referencia, resulta determinante, la forma en que la ciudadanía las percibe y su intervención en todo el proceso, facilita el logro de los fines que por su medio se busca satisfacer.

### **A. Justificación y antecedentes**

La revocatoria de mandato, objeto del presente estudio, constituye justamente, uno de esos institutos de democracia directa -el más novedoso y, por cierto, el menos conocido en la práctica-.

Por su medio, el cuerpo electoral, a través del sufragio directo, puede cesar el mandato de una persona funcionaria electa popularmente, antes del período para el cual fue designada.

Se trata de un proceso claramente participativo, que se une a otras instituciones mucho más consolidadas y conocidas (plebiscito, el referéndum e iniciativa popular), y cuya génesis, como ya se ha señalado, se encuentra en una de las exigencias que con más firmeza exige hoy día la ciudadanía, a saber, que se le otorgue a los munícipes, la potestad de ejercer un verdadero y directo control, sobre las actuaciones de los gobernantes.

Lo cual, en los planos políticos y jurídicos, implica la posibilidad de exigirles responsabilidad plena en todos los ámbitos, sea por sus acciones

o por sus omisiones, al punto que hoy por hoy se reclama, como un imperativo democrático, el establecimiento del instituto objeto de este trabajo, mediante el cual, se insiste, el electorado puede decidir, en las urnas, sobre la permanencia o la separación de sus representantes, antes de la conclusión del plazo del mandato respectivo.

Se trata, indudablemente, de una herramienta útil para exigir responsabilidad política a funcionarios de elección popular, que tiene como efecto inmediato, la destitución en un cargo, y que se desarrolla, por tanto, en la arena político-electoral, aunque como se verá más adelante, también tiene importantes componentes de orden jurídico.

Ese tipo de responsabilidad política y sus efectos particulares, prácticamente no ha existido en Costa Rica, de allí la importancia de su abordaje.

Si bien la Carta Fundamental prevé mecanismos de control político, por parte del órgano parlamentario, estos no tienen como consecuencia inmediata la destitución del funcionario.

Así ocurre, por ejemplo, con la interpelación a los Ministros de Gobierno, o con los votos de censura, por parte de la Asamblea Legislativa<sup>1</sup>, los cuales, además de que son excepcionales (de hecho sólo se ha producido un voto de censura en casi tres décadas), carecen de efectos

---

<sup>1</sup> Dispone el artículo 121 de la Constitución, en su inciso 24), que es atribución de la Asamblea Legislativa: “24) Formular interpelaciones a los Ministros de Gobierno, y además, por dos tercios de votos presentes, censurar a los mismos funcionarios cuando a juicio de la Asamblea fueren culpables de actos inconstitucionales o ilegales o de errores graves que hayan causado o puedan causar perjuicio evidente a los intereses públicos. Se exceptúan de ambos casos, los asuntos en tramitación de carácter diplomático o que se refieran a operaciones militares pendientes”.

vinculantes, dado que el nombramiento y la remoción de dichos funcionarios, es atribución exclusiva y libre de quien ocupa la Presidencia de la República (artículo 139 Constitucional).

Tampoco los miembros de la Asamblea Legislativa están sujetos a este tipo de responsabilidad política, por parte de sus electores.

Las violaciones al deber de probidad, esto es, al deber de identificar y atender las necesidades colectivas prioritarias, de manera planificada, regular, eficiente, continua y en condiciones de igualdad para los habitantes de la República y de demostrar rectitud y buena fe en el ejercicio de las potestades que le confiere la ley; de actuar de manera imparcial y administrar los recursos públicos con apego a los principios de legalidad, eficacia, economía y eficiencia, rindiendo cuentas satisfactoriamente (artículo 3 de la Ley contra la Corrupción y el enriquecimiento ilícito en la función pública, N°8422), no son ni siquiera constitutivas de falta susceptible de provocar la cancelación de la credencial de la persona legisladora; omisión que tampoco tienen demasiado interés en subsanar<sup>2</sup>.

Cosa distinta ocurre en el ámbito de las municipalidades, en donde sí está prevista la revocatoria de mandato de alcaldes e intendentes, así como su componente operativo, el plebiscito revocatorio.

---

<sup>2</sup> La Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, mediante sentencia N°2010-11352, de las 15:05 horas del 29 de junio de 2010, declaró inconstitucional la omisión de la Asamblea Legislativa de regular como causal de pérdida de la credencial las faltas al deber de probidad y concedió a la Asamblea Legislativa 36 meses para subsanar esa laguna normativa. Desde entonces han transcurrido ocho años y el tema sigue sin regulación constitucional ni reglamentaria.

Empero, ese mecanismo no ha formado parte de las tradiciones constitucionales y políticas costarricenses, por lo que su incorporación plena al modelo institucional vigente, ha planteado algunos inconvenientes teóricos y prácticos.

En realidad, debe reconocerse que la institución revocatoria es, según lo expuesto hasta ahora, un mecanismo participativo, propio de la democracia semi directa, que se inserta en un entorno general de democracia representativa y que tiene una finalidad muy específica, como lo es exigir responsabilidad a los gobernantes electos, por sus acciones u omisiones, durante el ejercicio mismo del cargo.

Mediante ella, se ha dicho ya, el electorado decide en las urnas, sobre la remoción de los funcionarios antes de que concluya el período para el que fueron electos.

Está concebido, ciertamente, como un mecanismo orientado a que los ciudadanos ejerzan en forma directa, un control intenso las actuaciones de los funcionarios, al punto de imposibilitar la continuación de aquéllos en el puesto, si estiman que no han cumplido con los deberes inherentes al cargo o en su caso, que han incurrido en incorrecciones que hacen necesaria la terminación anticipada de su gestión.

Esta figura, se encuentra regulada en diversos ordenamientos y se ha extendido paulatinamente en el Continente Americano: desde los Estados Unidos de Norteamérica (donde se le conoce con el nombre de "Recall"), hasta el Cono Sur.

Aunque existen marcadas diferencias entre los diversos países, algunos de los cuales permiten desde la propia Constitución, revocar el mandato a todos los funcionarios de elección popular (Ecuador –artículo 26-, Venezuela –artículo 72- y Colombia –artículo 103-), y otros que prevén que sólo algunos funcionarios pueden ser sometidos a procesos revocatorios y únicamente en el ámbito local, como es el caso de Costa Rica.

En general, es posible definir la revocatoria como

el procedimiento mediante el cual los ciudadanos pueden destituir mediante una votación a un funcionario público, antes de que expire el período para el que fue elegido. La revocatoria del mandato abre la posibilidad a la ciudadanía para que, una vez satisfechos los requisitos correspondientes, someta a consulta del cuerpo electoral la remoción de un funcionario público electo, antes de que venza el plazo para el cual fue designado” (García, p. 27).

Se diferencia, como es posible advertir de inmediato, de otros mecanismos similares, como el denominado *impeachment* o juicio político, por cuanto en este último caso, es el Congreso o Parlamento quien decide sobre la continuidad o no del funcionario en su cargo, mientras que en la revocatoria, es el mismo cuerpo electoral que lo designó, en las urnas, el que se pronuncia con carácter definitivo al respecto.

La revocatoria de mandato, por otro lado, no cuenta con aprobación unívoca en el ámbito comparado.

Aunque para los ideólogos de la democracia participativa, su importancia es indiscutible, como se verá luego, hay corrientes que objetan el mecanismo por múltiples razones, que vale la pena revisar, muchas de

ellas vinculadas a las distorsiones que –se afirma-, un instrumento de tal naturaleza genera en el normal funcionamiento del sistema electoral representativo y que serán objeto de este estudio.

La principal crítica, en relación con este último tema, es el efecto que una revocatoria genera, dado que rompe con el compromiso que surge, luego de una elección, tanto para el funcionario, de cumplir la labor encomendada durante todo el período para el que se le designó, como para el cuerpo electoral, que justamente en virtud de ese proceso electivo, habrá de respetar, como regla, dicho plazo, para luego valorar, luego de transcurrido éste, tal y como lo dictan en su sentido más estricto, las reglas de la democracia representativa, sobre la continuidad o no de aquél en el cargo, a través de una nueva elección.

En el ámbito costarricense, su instauración a nivel local ha sido objeto de críticas.

Los cuestionamientos giran, sobre todo, en lo relativo a la falta de regulación constitucional expresa de la revocatoria (se regula únicamente en el Código Municipal), a la inexistencia de causales para la aplicación del procedimiento o al hecho de que se aplique sólo a los alcaldes y no así al resto de funcionarios de elección popular.

Del mismo modo, se ha discutido que el plebiscito revocatorio sea organizado por la Municipalidad respectiva y no por el Tribunal Supremo de Elecciones, que se estima, asumiría el proceso con mayor imparcialidad

y objetividad, así como las amplias facultades normativas que se le otorgan a aquella entidad local en esta materia.

Otros reclamos, se refieren al impedimento de convocar un plebiscito a petición de la ciudadanía, o cuestionan las mayorías exigidas tanto para convocarlo a nivel del Concejo local, como las requeridas para que el resultado de la votación sea vinculante, en lo relativo a la destitución del funcionario.

Cabe aclarar desde ahora, ese instrumento se incorporó en el año mil novecientos noventa y ocho, con la aprobación del Código Municipal (Ley 7794), resulta novedoso en el medio nacional y aún es hoy poco conocido; no tiene antecedentes en la historia patria y tampoco encuentra parangón en otros ámbitos de orden regional o nacional del quehacer político costarricense.

De hecho, no es sino con la aprobación de la Ley 7794 recién citada, que se establece que el de alcalde o alcaldesa, lo mismo que el de intendente, son cargos de elección popular, situación que es la que abre paso y permite instaurar al mismo tiempo la posibilidad de revocar su mandato en plebiscito revocatorio.

Hasta entonces, el nombramiento y remoción de ese funcionario o funcionaria, correspondía hacerlo al Concejo Municipal, órgano deliberativo integrado por regidores, que a diferencia de aquél o aquélla, sí accedían y acceden desde siempre a sus cargos, mediante sufragio directo de los electores de su Cantón.

De modo, que salta a la vista la importancia de revisar cuidadosamente esa institución, en la medida en que permite ese control directo de la ciudadanía, al tiempo que convierte a cada persona -en tanto parte del electorado- en un actor social con verdadero poder de veto.

En concordancia con todo lo expuesto, este estudio, que se afina en los ejes de investigación de este programa doctoral, relativos al Gobierno e instituciones políticas, comprende el análisis de las normas y principios que rigen en el ámbito municipal costarricense, la revocatoria del mandato del alcalde -principal funcionario ejecutivo de los municipios-, el que ya se aplicó en dos ocasiones, con efectos relevantes, en relación con las demandas y reclamos ciudadanos concretos que achacaban al alcalde el incumplimiento de sus deberes.

El trabajo, desde una perspectiva temporal, busca analizar la figura, desde su incorporación en el Código Municipal costarricense en el año 1998 y sus experiencias de aplicación hasta el año 2021.

Es decir, que abarcará un período de más de dos décadas; lo anterior, sin perjuicio de profundizar en sus antecedentes históricos, lo mismo que en las discusiones legislativas que, en la coyuntura de la aprobación de esa normativa municipal, dieron origen al referido instituto.

Desde el punto de vista espacial, la investigación potenciará el análisis de la revocatoria en el ámbito local costarricense, incluyendo eso sí, necesarias referencias a figuras similares aplicadas en el ámbito

comparado, particularmente en el latinoamericano, así como el instituto análogo del “recall”, del sistema norteamericano.

Ello, por cuanto en otros ordenamientos, la revocatoria de mandato sí se considera una práctica usual y la mayor experiencia en su aplicación, aportará sin duda insumos relevantes para este trabajo.

De manera meramente enunciativa, se valorarán las regulaciones existentes en el Continente Americano, aunque se intentará buscar similitudes y diferencias entre las diversas reglas aplicables, a fin de determinar si pueden o no permitir el mejoramiento de la normativa vigente sobre la temática.

Por supuesto, resulta esencial abordar las condiciones bajo las cuales es posible aplicar la institución revocatoria; particularmente porque es únicamente en el seno de las municipalidades del país, donde está permitida su utilización.

El tema no resulta baladí y vale la pena justificar las razones de su abordaje.

En Costa Rica, la revocatoria de mandato –se reitera- sólo se puede utilizar respecto de quien ocupa el cargo de alcalde, alcaldesa o intendente, en este último caso, donde exista concejo municipal de distrito.

Resulta relevante, entonces, revisar las reglas básicas que rigen la organización y el funcionamiento de dichas entidades locales, en orden a contextualizar adecuadamente, el entorno en que se aplica la institución en análisis.

El punto de partida, es necesariamente el artículo 19 del Código Municipal, Ley N°7794 del 30 de abril de 1998, única norma de rango legal que establece la posibilidad de convocar a los electores del cantón respectivo a un plebiscito donde se decidirá destituir o no al alcalde municipal.

Esa institución, no ha sido objeto de un estudio profundo de sus antecedentes, procedimientos y efectos, razones que justifican plenamente el objeto investigativo que se desarrolla.

La diversidad de normas existentes a nivel local, es otro tema relevante que se revisa a lo largo del trabajo.

Desde el punto de vista estrictamente legal, el tema se regula en un único artículo del Código Municipal, no obstante, cada municipalidad puede -y debe- regular a lo interno, la forma en que desarrollará dichos procesos en su comunidad. Costa Rica está dividida en 84 cantones, cada uno de los cuales debe aprobar su propio reglamento de consultas populares y todos han de incluir también, el plebiscito revocatorio.

Ciertamente, esa potestad de auto regulación normativa proviene directamente de la autonomía que se garantiza constitucionalmente a las municipalidades (artículo 170), pero debe valorarse si lo adecuado no sería contar con un único instrumento legal toda la temática, en lugar de 84, todo en aras de la uniformidad en el tratamiento de los temas y en garantía del principio de seguridad jurídica, pilar fundamental del Estado de Derecho.

El tema de la naturaleza particular del instituto revocatorio, también merece atención y por eso será objeto de análisis.

En Costa Rica, si bien se reconoce que se trata de un proceso de responsabilidad política llevado a cabo en las urnas, a nivel nacional se ha puesto énfasis en el carácter electoral del cauce por el que se desarrolla el plebiscito revocatorio; sin embargo, pareciera que no es posible confundir la institución misma, con el procedimiento mediante el cual se lleva a cabo.

La finalidad del trámite no es elegir a un representante, sino todo lo contrario y ello determina el enfoque que habrá de darse al asunto.

Autores de la talla intelectual de Pierre Rosanvallon, ven en esta figura no un acto de naturaleza electoral propiamente dicho, sino más bien una especie de enjuiciamiento -en sentido amplio-, a partir de la consideración de que aunque los conceptos de “voto y juicio se relacionan, no son lo mismo” (Rosanvallon, 2011, p. 205-210).

Desde esta perspectiva, la revocatoria de mandato, lo mismo que otros instrumentos como el impeachment inglés y el recall norteamericano, constituirían formas ligadas a la idea del juzgamiento de los gobernantes por la sociedad, que en el caso particular de la revocatoria, se encauza a través de un llamamiento a las urnas para decidir sobre la continuación o no en su puesto, del funcionario o funcionaria cuestionados.

La norma legal costarricense, suscita por lo demás una serie de cuestiones, que de entrada sugieren la necesidad imperiosa de profundizar en su estudio, entre ellas, las siguientes:

En primer término, el procedimiento utilizado es el de un plebiscito, figura que desde la perspectiva constitucional y también legal, ha sido concebida como una consulta popular referida normalmente a situaciones de orden territorial, como la creación de provincias o nuevos cantones, o bien, para obtener la aprobación o desaprobación por parte de la ciudadanía, de proyectos que se pretenden implementar a nivel local o regional.

Este tipo de consulta popular, sin embargo, nunca se había utilizado en nuestro medio, como un proceso de elección popular de funcionarios públicos y mucho menos, para revocar el mandato a éstos otorgado en su oportunidad.

Por eso, resulta válido preguntarse si la utilización de la figura para esos fines es válida o no y si resulta la vía más idónea para revocar ese mandato.

En segundo lugar, es importante advertir que el proceso de elección de los alcaldes, es asunto que corresponde al Tribunal Supremo de Elecciones, al igual que ocurre con la elección quienes ocupan la Presidencia y Vicepresidencias de la República, los y las diputados y las personas regidoras municipales.

El plebiscito para la revocatoria del mandato de alcaldes y alcaldesas es en cambio, organizado por la Municipalidad respectiva, con la necesaria asesoría del órgano electoral.

Se ha argumentado, que en virtud del principio de paralelismo de las formas que aplica en el ámbito del Derecho Público, conforme al cual, las cosas se deshacen del mismo modo en que se hacen, esa consulta debe ser organizada directamente por el Tribunal Supremo de Elecciones, pues trasladar el asunto al municipio resta imparcialidad al proceso y podría afectar derechos fundamentales de la persona sometida a plebiscito.

Otros aspectos relevantes, son las relativas a las razones por las cuales sólo es posible iniciar el proceso a gestión de los regidores municipales y no de un grupo de los habitantes del cantón.

Lo mismo ocurre con la razonabilidad de los porcentajes necesarios de participación en la consulta para su validez, y de la votación necesaria para destituir al alcalde, aspectos que resultan debatibles, en punto a los requerimientos de una participación ciudadana efectiva, en este tipo de procesos.

También se cuestiona a partir de qué momento se puede iniciar un procedimiento revocatorio, una vez que la persona titular de la alcaldía accede al cargo; esto es, si inmediatamente después de esa circunstancia o en un plazo prudencial.

Y algo similar puede decirse de la inexistencia de limitaciones en cuanto al número de ocasiones en que un alcalde o alcaldesa puede ser sometido a revocatoria durante su mandato, si los iniciados en su contra resultaren infructuosos.

El tema de las causales concretas por las que se puede someter a un alcalde o alcaldesa a plebiscito revocatorio, no puede tampoco soslayarse.

La revocatoria puede fundarse en la incompetencia o incapacidad de la persona para atender las necesidades de la población, en la comisión de actos de corrupción u otras conductas delictivas, sean éstas de carácter funcional o no, en el incumplimiento de deberes, en faltas de orden disciplinario, o incluso en actuaciones propias de la vida privada de la persona funcionaria, que afecten la imagen o el normal funcionamiento de la municipalidad, o en desavenencias de orden político con los grupos de poder que integran el Concejo.-

Ninguno de esos supuestos tiene un fundamento legal expreso. El Código Municipal, no explicita los motivos que pueden dar lugar a la aplicación de la revocatoria del mandato, por lo que la investigación busca determinar, en lo posible, si esa es la mejor forma de regular el tema o si, por el contrario, resulta indispensable la aprobación de una lista taxativa de causales al efecto.

Además, resultará fundamental incursionar en el análisis cuidadoso de los actores de un plebiscito revocatorio, pues son muchos y tienen diversos roles, de cuyo cumplimiento dependerá en mucho el éxito de la consulta.

El ordenamiento nacional, prevé la intervención de al menos 5 actores fundamentales, cuya presencia resulta esencial para su correcto desarrollo, como lo son: el alcalde o alcaldesa municipal sometida a consulta, el

Concejo municipal, la comisión coordinadora del plebiscito revocatorio, el electorado y el Tribunal Supremo de Elecciones.

Otros actores eventuales son: los partidos políticos y la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia.

Por otro lado, en cuanto a los procedimientos específicos de la consulta, la norma es totalmente omisa y deja el asunto librado a la reglamentación que haga cada municipalidad, en ejercicio de la autonomía garantizada constitucionalmente a cada uno de esos entes.

Ello significa, que cada entidad podría válidamente –y en efecto así ocurre-, regular en forma distinta esos procedimientos, eso sí, siempre que se respeten en cuanto a su forma e implementación, los principios propios de la legislación electoral, para lo cual deberá acudir necesariamente al Tribunal Supremo de Elecciones.

La cuestión estriba entonces en debatir, si a partir de esa incipiente regulación legal, es posible perfeccionar la revocatoria de mandato en el ámbito municipal, y valorar del mismo modo la posibilidad de extenderlo a otras figuras de elección popular y de mayor relevancia en el campo político, como quien ejerce la Presidencia de la República y a los diputados y diputadas, mediante su incorporación en la Constitución Política y en el orden legal.

En este último sentido, resulta llamativo el hecho de que, a pesar de la poca utilización de la figura (tres veces en más de veinte años), actualmente se llevan adelante esfuerzos en el ámbito legislativo para

mejorar su regulación legal, así como para incorporarla a nivel constitucional, para todas las personas funcionarias de elección popular.

Lo cual significa, que su poco uso, pareciera no incidir, negativamente, en la percepción acerca de su importancia y de la necesidad de extenderla a otros ámbitos.

La investigación analiza todas y cada una de esas iniciativas y hace una valoración específica, sobre su relevancia, utilidad y viabilidad

### **B. Preguntas de investigación**

Para efectos del desarrollo teórico práctico de todos esos temas, se tomaron como base las siguientes interrogantes, a fin de dilucidarlas a lo largo de la investigación.

- a) ¿Encuentra la revocatoria de mandato de los alcaldes, sustento constitucional, legal y social, como mecanismo de participación ciudadana en el proceso democrático, con garantías suficientes para permitir la intervención libre y consciente de los habitantes de los cantones del país en este tipo de consultas?
  
- b) ¿constituye el plebiscito de revocatoria de mandato, un mecanismo idóneo para fortalecer el papel de la ciudadanía, en el control del ejercicio del poder público y para lograr efectos positivos en cuanto a la transparencia en la gestión pública y sobre todo la eficiencia del sistema político, en orden a la satisfacción de los intereses públicos?

- c) La regulación concreta y actual de la institución revocatoria, ¿es suficiente y adecuada a las exigencias del proceso?, ¿garantiza la plena y libre participación ciudadana, a la vez que constituye garantía plena de la protección de los derechos fundamentales de la persona titular de la alcaldía sometida a escrutinio?
- d) finalmente, ¿existe una relación clara entre la aplicación práctica de este mecanismo y el mejoramiento de la gobernabilidad?

### **C. Objetivos**

Con la finalidad de abarcar los temas indicados y de contestar a las interrogantes centrales de esta investigación, se formularon los siguientes objetivos:

#### **C.1 Objetivo general:**

Analizar el estado actual del marco jurídico-político en que se desarrolla la figura de la revocatoria de mandato de los alcaldes o alcaldesas municipales en Costa Rica, con énfasis en los mecanismos institucionales que regulan su aplicación; así como la importancia de este instituto para el fortalecimiento de los mecanismos de rendición de cuentas, responsabilidad, participación y gobernabilidad en democracia.

#### **C.2 Objetivos específicos:**

- i. Establecer el marco teórico en que se sustenta, en el caso costarricense, el concepto, contenido y alcances del denominado “principio participativo”, en su dimensión de derecho fundamental y

como garantía de la vigencia plena del estado democrático de Derecho.

- ii. Examinar la evolución que ha tenido el tema en Costa Rica y determinar si a lo largo de la historia, han existido mecanismos similares o asimilables a la revocatoria de mandato de los alcaldes.
- iii. Identificar las limitaciones normativas y socio políticas que dificultan la aplicación plena de esta figura en el contexto local costarricense.
- iv. Sistematizar los resultados de las experiencias de aplicación de la revocatoria de mandato, existentes hasta la fecha, a través del estudio de sus antecedentes, procedimientos y efectos prácticos
- v. Determinar la utilidad del instituto revocatorio, en orden al fortalecimiento de la institucionalidad y la mejora de la gobernabilidad.

#### **D. Premisas de la investigación**

El estudio, se asienta sobre dos premisas:

La primera de ellas, que la regulación vigente sobre la revocatoria de mandato de alcaldes municipales es insuficiente para lograr la aplicación plena de la figura y la ciudadanía desconoce los alcances, finalidad y presupuestos para el ejercicio de este mecanismo de participación política.

La segunda, que las insuficiencias regulatorias y el desconocimiento de este mecanismo, limitan sensiblemente la aplicación práctica de la

figura y ponen en entredicho el ejercicio pleno y efectivo de la participación ciudadana en el control y exigencia de responsabilidades, relacionadas con el ejercicio del poder político de los alcaldes municipales.

### **E. Estructura de la investigación.**

El desarrollo investigativo, se plasma en seis capítulos, con sus respectivas secciones.

Los dos primeros son de orden general y analizan los aspectos centrales de los institutos de la democracia participativa y, en particular de la revocatoria de mandato.

Así, el Capítulo I, analiza los instrumentos de la democracia participativa y el proceso histórico para su consolidación actual; el II, aborda los principios generales de la institución revocatoria, su reconocimiento en el ámbito comparado (básicamente latinoamericano), la distinción de ésta con otras figuras similares y las críticas al instituto.

A partir del Capítulo III, se analiza la revocatoria de mandato en el ordenamiento costarricense; se revisan los antecedentes históricos, tanto constitucionales, como legales, así como su fundamento constitucional.

Por tratarse de un asunto reservado a las municipalidades, se ha estimado necesario incorporar un acápite sobre la organización municipal y las razones por las cuales, a partir de las características y dinámica propia de los municipios, éstos se constituyen en el espacio idóneo para el pleno desarrollo de la figura.

El capítulo IV, hace una amplia revisión del procedimiento por el que discurre la aplicación de la revocatoria, en todas sus etapas, luego de lo cual se analizan, en el Capítulo V, las experiencias prácticas a nivel nacional.

Y el Capítulo VI, último de la investigación, se enfoca en el estudio de las iniciativas legislativas que, a lo largo de la vigencia de esta institución, han buscado perfeccionar la regulación existente a la fecha.

Para ilustrar todos esos tópicos, se han incorporado además, una serie de tablas e ilustraciones, cuya finalidad es acercar al lector a la realidad existente, sobre una institución que, luego de cinco lustros, aún no termina de incorporarse en el ADN de la población costarricense y su dinámica democrática.

## **F. Estrategia metodológica.**

La investigación tiene un enfoque metodológico de naturaleza cualitativa y hace uso de sus métodos usuales, en particular, el hermenéutico, el histórico-analítico y el de estudio de caso.

El primero de ellos -hermenéutico- permite la identificación de las normas, reglas y principios que regulan la revocatoria de mandato, tanto en el ámbito nacional, como en el de otros ordenamientos, así como dar a éstos una correcta interpretación y contextualización.

Constituye -la hermenéutica- una herramienta válida para una investigación de este tipo, orientada al análisis de la normativa existente sobre la institución revocatoria.

Facilita, confrontar el contenido de esas disposiciones con la realidad de la aplicación del instituto y determinar, las lagunas normativas existentes o bien, los errores de quienes deben ponerlas en práctica.

Por su medio, ha sido posible comprender, adecuadamente, la institución en estudio, en el período comprendido entre 1998, fecha de su incorporación en la legislación costarricense, hasta el año 2021.

En particular, proporcionó herramientas para el análisis de las posturas que, por un lado, estiman que la revocatoria es contraria a los fundamentos mismos de la democracia electoral representativa (Chacón, 2014), y las que, por el otro, sostienen que el instituto, antes bien, es un complemento de esta última y como tal, propicia la rendición de cuentas y las exigencias de responsabilidad política de los funcionarios electos, en un entorno caracterizado por la desmejora o la pérdida de legitimación de quien accedió al cargo, frente al cuerpo electoral (Rivera, 2006).

El abordaje integral del objeto de estudio, requirió de las herramientas propias del método histórico analítico, en el estudio documental y para el proceso descriptivo, este último, surgido de la revisión exhaustiva de los antecedentes, constitucionales y legales de la revocatoria, en la búsqueda de los orígenes nacionales de la institución y el proceso mismo que culminó con el reconocimiento de ésta, en los ámbitos políticos y jurídicos del país.

Su utilidad, en este tipo de trabajo resulta innegable. Permitió determinar la génesis del instituto, que en Costa Rica se produjo, en una

etapa avanzada del desarrollo de su sistema democrático, dado que no se incorporó en el ordenamiento nacional, sino hasta el 30 de abril de 1998, en el Código Municipal (Ley N°7794), y se insiste, únicamente para las personas que ocupan las alcaldías e intendencias.

Facilitó, establecer las deficiencias del proceso deliberativo que culminó con la aprobación de este mecanismo, dada la carencia de una amplia discusión en los ámbitos, sociales, políticos o jurídicos, muy particularmente en el Poder Legislativo, causa posible de la limitada aplicación que, en el período estudiado, tuvo la revocatoria de mandato.

Se eligieron cinco variables, que han servido como los principales ejes investigativos, por su cercana relación con la institución revocatoria:

- a) legitimidad democrática
- b) rendición de cuentas
- c) responsabilidad política
- d) democracia electoral representativa, y
- e) democracia participativa.

Se utilizó el método de estudio de casos, para abordar los tres supuestos de aplicación de la revocatoria de mandato en Costa Rica, acaecidos en los cantones de Pérez Zeledón (2011), Siquirres (2011) y Paraíso (2018), ello, con la finalidad de estudiar la institución, *“dentro de su contexto en la vida real”* (YIN, 1994).

Esos tres casos, constituyen el total de la muestra existente, por analizar; por esa razón, todos fueron incluidos en el estudio y sus resultados permitieron hacer análisis comparativos, que luego, han servido para la formulación de conclusiones y propuestas de mejora.

Así, se verificó, separadamente primero y en conjunto después, la legitimidad de origen de las personas sometidas a procedimiento revocatorio, esto es, el número de votantes que apoyó su elección, en relación con la totalidad del padrón electoral y el de participantes en el proceso correspondiente.

Asímismo, se buscaron y documentaron las causas que, en cada caso, originaron la convocatoria a plebiscito revocatorio, así como el origen de la moción respectiva y las mayorías obtenidas para su aprobación.

También, las visisitudes para la organización de la consulta, la participación efectiva del electorado en ésta y el nivel de abstencionismo, tanto como los resultados definitivos del proceso, que se respaldaron ampliamente, a partir de las sesiones de cada Concejo Municipal y las resoluciones del Tribunal Supremo de Elecciones, órgano asesor y garante de la legalidad del proceso y de la tutela de los derechos fundamentales de las personas participantes.

La revisión minuciosa de los datos obtenidos y su estudio en conjunto, se insiste, permitió la obtención de información relevante, para formular luego las conclusiones y recomendaciones del presente trabajo.

Los resultados más relevantes, por lo pronto, determinaron que, en los tres casos, las personas sometidas a plebiscito revocatorio, accedieron al cargo con una muy reducida cantidad de votos (entre el 8% y el 12% del total del padrón de su circunscripción) y en una elección con un alto nivel de abstencionismo (entre el 59% y el 73%). El partido político que los postuló, carecía de mayoría en el órgano deliberativo de la Municipalidad - Concejo- cuyos miembros son los únicos facultados para presentar -y aprobar- una moción de convocatoria para revocar el mandato.

Se determinó, en todos los casos, que los conflictos entre la alcaldía y el Concejo, así como el descontento popular con las acciones u omisiones del funcionario, fueron el detonante para el inicio de los procedimientos, aunque las causas en cada caso fueron múltiples y de muy diversa naturaleza.

Los procesos revocatorios, se realizaron en un entorno de crispación, sobre todo a nivel interno de las municipalidades involucradas y generó la interposición de múltiples recursos judiciales, ante el Tribunal Supremo de Elecciones y la Sala Constitucional, razón por la cual, se optó por incluir un acápite, sobre los alcances del control jurisdiccional de este tipo de procesos, que comprende un amplio estudio de la jurisprudencia nacional sobre el tema.

En suma, la naturaleza integradora del estudio de caso, aportó insumos fundamentales, en la formulación de las propuestas de mejora del instituto, que se incluyen al final de la investigación, que, a su vez, puede enriquecer la discusión nacional sobre el tema, dada la existencia de

proyectos de ley en la Asamblea Legislativa, que buscan remozar la institución objeto del presente trabajo.

Entre las técnicas de investigación utilizadas se encuentran, la revisión documental y la realización de entrevistas. Se aplicaron, los siguientes instrumentos:

- i. Se estudiaron 68 referencias bibliográficas, entre libros y artículos especializados, relativos a las categorías antes descritas.
- ii. Se revisaron todos los textos constitucionales que ha tenido Costa Rica, a lo largo de su vida independiente, desde el Pacto de Concordia de 1821, hasta la Carta vigente, de 7 de noviembre de 1949 y sus reformas.
- iii. Se analizó la normativa legal y reglamentaria en torno al regimen municipal y las consultas populares, en el mismo período anterior, ello, dado que la revocatoria de mandato es un proceso que se aplica, por lo pronto, únicamente a escala cantonal (21 leyes y reglamentos). Además, de 10 expedientes legislativos, sobre proyectos tramitados en la Asamblea Legislativa.
- iv. Se estudiaron sentencias del Tribunal Supremo de Elecciones (40), resoluciones de la Sala Constitucional (34), y de la Jurisdicción Contencioso Administrativa (3), estos últimos órganos, de la Corte Suprema de Justicia.

- v. Se incorporaron 3 estudios de opinión y 12 notas periodísticas, estas últimas publicadas en los diversos diarios de circulación nacional, durante el período en estudio.
- vi. Se realizó una entrevista con una persona legisladora, del período constitucional 1994-1998, en que se discutió y aprobó la reforma al Código Municipal, cuerpo legal que incorporó la revocatoria de mandato de alcaldes en Costa Rica (Juan Luis Jiménez Succar), y
- vii. Se incorporaron al análisis, 10 actas municipales, de los Concejos de Siquires, Paraíso y Pérez Zeledón, relativas a los procesos revocatorios celebrados en dichos cantones.

Todas las referencias bibliográficas y los datos recolectados en el estudio de casos, se integraron conceptualmente, mediante un proceso de triangulación que permitió su análisis y el descubrimiento de los hallazgos explicados en el trabajo, así como para formular las propuestas de mejoras que éste incluye.

Este esfuerzo académico, puede contribuir al entendimiento pleno de la institución y a abrir nuevos espacios de discusión, a nivel local y nacional, sobre la importancia de poner en práctica un mecanismo que, en el fondo, devuelve a la ciudadanía una parte importante del poder que delega, periódicamente en sus gobernantes, por medio del sufragio.



## **CAPÍTULO I. LA REVOCATORIA DE MANDATO COMO INSTRUMENTO DE LA DEMOCRACIA PARTICIPATIVA.**

### **SECCIÓN I. EL USO ACTUAL DE MECANISMOS DE DEMOCRACIA DIRECTA. PROCESO HISTÓRICO.**

El establecimiento de mecanismos participativos, dentro de los que se encuentran los plebiscitos y referendos, la iniciativa popular y, claro está, la revocatoria de mandato -objeto de esta investigación-, es el resultado de un lento y complejo proceso histórico, cuyos elementos centrales vale la pena consignar.

El fortalecimiento de la participación ciudadana en el orden político, no ha estado exento de discusión y críticas, sobre todo porque aquella cuestiona desde su base, buena parte de los cimientos en que se funda la denominada democracia liberal representativa.

Ha sido más bien, el producto de un desarrollo evolutivo, aún en curso, de los diversos modelos de democracia, desde los denominados clásicos -Atenas, la democracia liberal, directa o marxista- hasta los contemporáneos -elitismo competitivo, pluralismo, democracia legal y, finalmente la participativa- (Held, 1990, p. 307-315)-

Tales modelos constituyen, en general, construcciones conceptuales de carácter teórico, por cuyo medio se intenta explicar los aspectos esenciales de una forma de democracia, así como de la estructura y relaciones subyacentes, de naturaleza claramente compleja y que abarca,

en general, aspectos tanto políticos, como sociales y, por supuesto, económicos.

Como punto de partida, resulta fundamental tener en consideración que, si bien la *demokratia* como sistema político, fue concebida en las ciudades-estado de la Grecia antigua, particularmente en Atenas, como un modelo en el que es el pueblo, directamente, el que gobierna en asambleas ciudadanas.

Su concepción actual ha variado sustancialmente, dado que hoy en día, en países de gran extensión, altamente poblados y con una enorme complejidad social, difícilmente podría aceptarse la idea original de una participación plena, en la que cada individuo de la sociedad pueda intervenir de forma directa e inmediata en todos y cada uno de los asuntos públicos y de las funciones esenciales del Estado, tal cual ocurría en la antigüedad, época caracterizada en todo caso, por estar organizada en comunidades pequeñas y compactas, como lo fueron en su momento las polis griegas.

Cabe rescatar, empero, los principios de igualdad política y de la participación, activa y comprometida, de los ciudadanos en los asuntos públicos, ciudadanía que estaba constituida por personas caracterizadas por tener una fuerte virtud cívica que estaba en la base de todo el sistema.

En realidad, es un hecho que la idea ateniense, que reconocía a sus ciudadanos, su condición igualitaria de sujetos activos y no simplemente la

de súbditos de un monarca o soberano, fue más bien atípica y se abandonó durante muchísimos años.

No fue sino hasta el renacimiento y la caída del absolutismo, que se retomaron en forma paulatina y sería esas ideas, en aras de buscar un equilibrio entre el poder de los gobernantes y los derechos e intereses de los gobernados y su derecho de participar en los asuntos públicos de manera determinante.

En efecto, el llamado constitucionalismo liberal, y sus postulados en defensa de valores como la libre elección, la tolerancia y la razón, frente a la tiranía y el sistema absolutista, constituyeron un claro intento por restringir, primero, los poderes del monarca y luego, los del Estado.

Ello, mediante el establecimiento de límites a su acción y la definición de un amplio ámbito de libertad en la esfera privada, que se indicaba, debía estar libre de interferencias políticas, salvo en el mínimo necesario para garantizar la propiedad privada y permitir el desarrollo de una economía de mercado de naturaleza competitiva (Held, p. 58-59).

A partir, primero de las ideas de Hobbes (1588-1679) y Locke (1632-1704), alimentadas luego por los aportes particulares de Montesquieu (1689-1755) y Rousseau (1712-1778), pasando por Bentham y Mill, así como por Madison y su célebre texto “El Federalista” (1788), entre otros grandes pensadores de la época, es que se articula este nuevo modelo constitucional: una democracia representativa o protectora, de corte

claramente liberal y que se afirma en esencia, sobre los siguientes postulados:

- a) El reconocimiento de que la soberanía reside ya no en el monarca, sino en el pueblo, pero que éste a su vez la confiere mediante sufragio a sus representantes, quienes se encuentran de ese modo legitimados para el ejercicio normal de las funciones básicas del Estado;
- b) La importancia de las elecciones periódicas, con garantías de voto secreto, en un régimen de competencia entre dos o más partidos políticos y un gobierno de mayoría;
- c) Una clara división de los poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial, los cuales deben estar constitucionalmente limitados y controlados mediante un efectivo sistema de frenos y contrapesos para evitar la arbitrariedad y el abuso estatal, así como las interferencias indebidas en la esfera privada del individuo;
- d) La garantía, reconocimiento y protección de los derechos civiles, particularmente la libertad, propiedad privada, la igualdad y la participación política; y, por supuesto,
- e) La separación tajante entre el Estado y la sociedad civil, en donde se restringe la intervención estatal al mínimo indispensable, únicamente a los fines de garantizar el ejercicio pleno de la libertad individual.

Como puede advertirse, la participación ciudadana en el ámbito político quedaba limitada básicamente al ejercicio periódico del sufragio y a la designación por su medio, de sus representantes legítimos, en quienes se delegaba el ejercicio del poder público, sin que se previeran otras fórmulas de participación más activa e intensa en el intervalo entre una elección y otra.

El concepto de la representación política, antes bien, supone delegar el gobierno “en un pequeño número de ciudadanos elegidos por el resto” (Madison, N° 10, cit por Held, p.83), grupo que, agrega el mismo autor, estará integrado normalmente por las personas que están capacitadas para resistir el proceso político y que suelen estar preparados y ser los únicos competentes y capaces para desentrañar cuáles son y proteger, garantizar y promover los verdaderos intereses de un país (ibid, p.83).

La responsabilidad de los gobernantes, ante los gobernados, se determina justamente en las urnas, y al cabo del vencimiento del plazo del mandato representativo, es el electorado quien determina y decide si aquéllos actuaron o no conforme a los objetivos planteados al inicio de su gestión, pudiendo en tal caso, prescindir de algunos o de todos sus representantes.

Una participación más directa de los ciudadanos, en la actuación cotidiana de los gobiernos, era admitida únicamente aunque de manera bastante extensa, en el ámbito local, que por su naturaleza permitiría esas intervenciones, sin menoscabar la eficiencia esperable en la gestión de los asuntos públicos (Mill, cit por Held, p. 129).

La situación no varió significativamente en el siglo XIX y principios del XX, en donde más bien se termina por afirmar la idea de que era poco el margen para una mayor participación democrática.

En efecto, el denominado elitismo competitivo y la concepción tecnocrática, representados por Max Weber (1864-1920) y Joseph Schumpeter (1883-1946), propugnaban por un concepto sumamente limitado de democracia a la cual concebían, en la mejor de las circunstancias, “como un medio para escoger a los encargados de adoptar las decisiones y para limitar sus excesos” (Held, p. 176).

Weber llegó a señalar incluso, que como la democracia directa requería de una igualdad relativa –económica y social- de todos los participantes y esa situación era poco probable que se diera, aquélla resultaba impracticable. Señalaba, que

el tamaño, la complejidad y la total diversidad de las sociedades modernas hacen que la democracia directa sea simplemente inapropiada como modelo general de regulación y control político”, al tiempo que llevaría a una administración ineficaz o a una ineficiencia no deseada (Weber, cit. Por Held, p. 182).

De modo que, salvo en el ámbito puramente local, para la posición elitista, la participación ciudadana directa no constituye una condición para el funcionamiento satisfactorio de una democracia, sino más bien un riesgo, de cara a las exigencias de eficiencia esperable de los gobernantes.

Basta, señalan, la existencia de una élite política capaz de tomar las decisiones necesarias a nivel legislativo y político en general, la de una

Administración independiente y bien formada; así como un gobierno parlamentario con un ejecutivo fuerte y competencia entre élites y partidos políticos.

La ideología neo liberal de las décadas de los sesentas y setentas del siglo pasado, también conocida como la Nueva Derecha e impulsada más adelante por las políticas de Reagan, en Estados Unidos y Thatcher en el Reino Unido, así como por el criterio de pensadores de la talla de Nozick y Hayek (cit. Held, p. 294-295), fortalecieron esa posición.

Su argumento fundamental, es que el Estado debería recortarse y ser concebido exclusivamente como organismo protector contra la fuerza, el robo el fraude y el incumplimiento de los contratos; en suma un estado mínimo que mantenga el monopolio de la fuerza y que permita el pleno desarrollo de una sociedad de libre mercado (p.295).

En este mismo período, autores como Pateman (1970-1985) y Macpherson (1977), cuestionan, por estimarla defectuosa, la concepción liberal de la clásica separación entre la sociedad civil y el Estado y empiezan a señalar los defectos de este modelo de la Nueva Derecha.

Se atribuye a Macpherson, el desarrollo del modelo de la denominada *democracia participativa* -cuya génesis se ubica en las posiciones de nueva izquierda de los años sesentas-, a partir de su consideración de que “la libertad y el desarrollo individual sólo pueden alcanzarse plenamente con la participación directa y continua de los ciudadanos, en la regulación de la sociedad civil y el Estado” (p. 310).

En este sentido, aunque el mismo autor duda de si en sociedades complejas y densamente pobladas, sea posible pasar de una democracia basada en la participación periódica en elecciones a una participación en el proceso de toma de decisiones en cada una de las esferas de la vida, sí propugna por una transformación, basada esencialmente en un sistema que combine partidos competitivos e instituciones de democracia directa.

Para este autor, no sólo resulta imperiosa la democratización interna de los partidos, sino también complementar la estructura parlamentaria con organizaciones de pleno autogobierno, especialmente en las comunidades locales.

Desde su perspectiva, la democracia participativa fomenta el desarrollo humano, intensifica un sentido de eficacia política, nutre una preocupación por los problemas colectivos y sobre todo, “contribuye a la formación de una ciudadanía activa y sabia, capaz de tomar un interés más perspicaz por las cuestiones de gobierno” (p. 311). A su juicio,

si las personas saben que existen oportunidades para una participación efectiva en la toma de decisiones, es posible que crean que la participación merece la pena, que participen activamente y que además defiendan la idea de que las decisiones colectivas deban ser obligatorias. (...) Por otro lado, si las personas son sistemáticamente marginadas y/o pobremente representadas, es probable que crean que rara vez se tomarán en serio sus opiniones y preferencias, se considerarán con el mismo peso que las demás o se valorarán en un proceso imparcial o justo (p. 312)

Evidentemente, afirma -y en ello se separa en forma clara de las tesis liberales y neo liberales-, la democracia participativa se basa en la idea de

que no es dable restringir el proceso democrático, exclusivamente al voto ocasional o periódico.

Tampoco se trata, como señalaba Pateman (1977), *“de extender las instituciones de democracia directa a todos los dominios políticos, sociales y económicos”* y menos aún, *“de desconocer o rechazar las instituciones de la democracia representativa”*; sino más bien de establecer un delicado equilibrio entre ambos, sin desconocer la importancia de unos y otros para el buen funcionamiento del modelo.

Al respecto, en su estudio sobre *“La Democracia Liberal y su Época”* (2003) Machperson propone la existencia a nivel nacional, de un sistema de carácter representativo y no de una democracia totalmente directa, con mecanismos como la iniciativa popular y el referéndum, para las cuestiones de política general. No podemos, señala,

“prescindir de los políticos elegidos. Debemos utilizar la democracia indirecta, aunque no hace falta utilizarla en exclusiva” (Macpherson, p. 118).

En el ámbito latinoamericano contemporáneo, existe ciertamente un desencanto cada vez mayor de la población, con las instituciones de carácter representativo y particularmente con la labor de sus representantes.

Lo cual, ha llevado por el camino de la discusión sobre la importancia de incorporar mecanismos de democracia semi directa en todos los países del área, con vistas a exigir mayor responsabilidad a los gobernantes o

bien, a intentar una participación más activa de la ciudadanía en la gestión y definición de las políticas públicas y sus procedimientos de ejecución.

En esta región, se reconoce hoy que la participación política, sea mediante la elección de representantes o por medio de la participación directa en la toma de decisiones es un elemento fundamental del sistema democrático ya que

la realidad de las democracias representativas contemporáneas muestra que las instituciones políticas (parlamentos y partidos políticos, en particular) están en crisis, que los ciudadanos consideran que los gobernantes no representan los intereses del pueblo, y cuando ello sucede, la confianza en los gobiernos disminuye entre la opinión pública (Del Tronco, 2014, p. 14-16).

Afirmaciones que por lo demás, se han materializado en la práctica a través de la incorporación progresiva y unánime en los países latinoamericanos, de una serie de mecanismos de participación o intermediación, propios de la democracia semi directa o participativa, en donde como bien lo ha señalado en nuestro medio Novak, no es un intento por

volver a la democracia directa de los griegos, sino del establecimiento de mayores mecanismos de participación y consulta ciudadana que permitan una acción del Estado más eficiente y la canalización ordenada, democrática e institucionalizada de las demandas ciudadanas. Por lo demás, el sistema democrático representativo no implica un divorcio o un rechazo de la participación ciudadana; muy por el contrario, invita a la presencia activa de los ciudadanos en la toma de decisiones (Novak, 2012, p 69).

La idea, reitera el autor, no es establecer mecanismos que sustituyan a las instituciones propias de la democracia representativa, sino que se trata de elementos consustanciales a esta última, que la fortalecen y vigorizan.

En América Latina, dichos instrumentos, consisten esencialmente en el reconocimiento de los siguientes derechos y garantías:

- a) El derecho de petición, que legitima a los particulares para formular peticiones a las autoridades públicas sobre asuntos de interés público, y la correlativa obligación de éstas de responder dentro de un plazo razonable;
- b) El derecho de acceso a los departamentos gubernamentales con fines de información pública;
- c) El derecho de iniciativa, esto es, de formular directamente, proyectos de ley o en su caso, de reforma constitucional;
- d) El derecho de referéndum, para la aprobación, reforma o derogación, por parte del electorado, de preceptos legales o constitucionales.
- e) El derecho de participación en plebiscitos, consultas populares cuyo objetivo es obtener el criterio de la ciudadanía sobre diversos proyectos que interesan a la comunidad;
- f) El derecho de participar en la gestión pública, ya sea integrando los órganos y entes públicos, o en el control de ciertos servicios

públicos, bien como parte de la actividad consultiva necesaria, como criterio de validez de las decisiones públicas; y

- g) El derecho de revocatoria, consistente en la posibilidad del electorado de revocar el mandato otorgado en las urnas a determinados funcionarios, sea a nivel local, regional o nacional, antes de que se cumpla el período correspondiente, para el que resultaron electos.

## **SECCIÓN II. COSTA RICA Y LOS MECANISMOS PARTICIPATIVOS.**

Costa Rica, ha realizado denodados esfuerzos por incorporar a su institucionalidad, el principio participativo, estableciendo una serie de mecanismos para llenar ese vacío de participación y para lograr que la ciudadanía se identifique con la gestión pública de sus representantes, asuma la responsabilidad que implica vivir en democracia y contribuya en la búsqueda de la satisfacción de las necesidades sociales.

De hecho, atraviesa desde hace varios años, un proceso acelerado e inacabado, cuya finalidad es la de incrementar y fortalecer los más diversos mecanismos de participación ciudadana, para la toma de las decisiones políticas más relevantes.

Proceso que, se supone, dará lugar al establecimiento de vínculos más estrechos e intensos entre gobernantes y gobernados y con ello a una

mayor y mejor identificación de estos últimos con los detentadores del poder.

Es decir, se busca y propone que a mayor participación e involucramiento de las personas en los asuntos públicos, mayor sea la posibilidad de paliar la crisis de representación que padecen los gobiernos y en general las democracias actuales.

Como se verá de seguido, se ha intentado generar oportunidades formales y reales, que garanticen el estudio y la formulación, la ejecución y evaluación de políticas públicas por parte de la sociedad civil, como medio para propiciar la vivencia de una democracia más abierta, participativa e inclusiva.

Desde el punto de vista meramente normativo, por ejemplo, no se han escatimado esfuerzos por incorporar esa aspiración, a nuestro ordenamiento constitucional y legal.

La principal muestra de ello, lo constituye la decisión del constituyente derivado de modificar, en julio del 2003, el párrafo primero, del artículo 9° de la Constitución Política, norma que desde entonces reza que: *“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”*.

Esa reforma constitucional, es además, la culminación de una etapa más de la inserción plena del principio participativo, la cual cuenta con antecedentes en el campo legislativo, tanto a nivel nacional, como local.

A guisa de ejemplo, valga mencionar los siguientes espacios participativos, todos pre existentes a dicha norma: las audiencias públicas dentro de los procedimientos de fijación de tarifas de servicios públicos, prevista en la Ley de la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos; la audiencia prevista en el numeral 361.2 de la Ley General de la Administración Pública a entidades representativas de intereses de carácter general o corporativo, que puedan resultar afectados por la promulgación de disposiciones generales.

Asimismo, la audiencia para la discusión de los planes reguladores, que prevé el numeral 17 de la Ley de Planificación Urbana; y las realizadas en el marco de la apertura de telecomunicaciones, por parte de la Superintendencia de Telecomunicaciones (SUTEL).-

Del mismo modo, cabe destacar las consultas populares típicas del ámbito Constitucional comparado, como el referéndum (artículo 105 de la Constitución Política, según texto incorporado por ley 8281, posterior a la reforma constitucional de comentario), o el plebiscito para la creación de nuevas provincias o cantones, el primero regulado en el artículo 168 de la Carta Fundamental, el segundo en la Ley sobre División Territorial Administrativa.

Igualmente, la iniciativa popular, que permite a las comunidades o grupos presentar directamente proyectos de ley a la corriente legislativa, con la obligación legal del Parlamento, de conocerlo en un plazo perentorio.

A nivel local, el Código Municipal, en su artículo 13, prevé la existencia de referendos para aprobación de normativa municipal, plebiscitos para el desarrollo de proyectos que deba desarrollar el municipio y cabildos, lo mismo que el denominado plebiscito de revocatoria de mandato del alcalde (artículo 19) y la audiencia pública dentro del trámite de aprobación de Reglamentos (artículo 43).

También se prevén novedosos mecanismos de rendición de cuentas, por parte de los funcionarios públicos, a partir del principio establecido en el numeral 11 Constitucional, conforme al cual, *“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 (...)”*.

Entre esos instrumentos destacan la rendición que deben hacer los alcaldes municipales a sus comunidades anualmente.

Y, por otro lado, y no menos importante, la cada vez más frecuente integración de personas de la sociedad civil en órganos públicos, como los comités cantonales de deportes y recreación, los comités de vigilancia de los recursos naturales (COVIRENAS), previstos en la Ley Orgánica del Ambiente; en las comisiones municipales y, en el ámbito del Poder Judicial, en los Consejos de Administración de los diversos Circuitos Judiciales a lo largo y ancho de todo el país.

Con todo ese marco de referencia, hoy día se percibe un mayor esfuerzo social, por hacer que todas esas regulaciones se cumplan en la

práctica y cada vez es menos infrecuente, advertir una intervención más directa de la ciudadanía en los asuntos públicos; aunque aún no han logrado calar del todo en la comunidad nacional, cuya indiferencia en la participación de los asuntos públicos está aún lejos de ser superada razonablemente.

La anterior afirmación queda claramente en evidencia, si se hace repaso de las poquísimas oportunidades en que la sociedad costarricense ha hecho uso de los mecanismos de democracia semi directa.

El referéndum, sólo se ha utilizado una vez, en el año dos mil nueve, ocasión en la que se sometió a la ciudadanía, la aprobación legislativa del Tratado de Libre Comercio entre Estados Unidos, Centroamérica y República Dominicana.

La iniciativa popular, también usada en una única ocasión, sirvió para la aprobación de reformas parciales a la Ley de Vida Silvestre.

Y sólo se ha recurrido en tres ocasiones, a la revocatoria de mandato a nivel local, en el año dos mil once, en el Cantón de Pérez Zeledón, la Provincia de San José, en el 2012, en el Cantón de Siquirres, Limón y en el 2018, en el Cantón de Paraíso, Provincia de Cartago.

## **CAPÍTULO II. LA INSTITUCIÓN REVOCATORIA EN EL ORBE.**

Para comprender adecuadamente el instituto en análisis, resulta indispensable distinguirlo de otras figuras afines, revisar su naturaleza jurídica, estudiar las críticas a la revocatoria, así como determinar cuáles países lo reconocen y bajo qué condiciones o supuestos.

El presente capítulo se ocupa de esos temas, con el objeto de dimensionar el contexto general en que aplica esta figura, como paso previo a revisar la regulación que de ella hace el ordenamiento costarricense.

### **SECCIÓN I. NATURALEZA JURÍDICA Y DISTINCIÓN CON OTROS MECANISMOS DE DEMOCRACIA DIRECTA.**

#### **1) De la naturaleza jurídica del instituto revocatorio.**

La revocatoria de mandato evoca, en su esencia, la idea de un enjuiciamiento particular de la ciudadanía, sobre funcionarios democráticamente electos (ROSANVALLON, 2011, págs. 191, 192).

Se trata, sin duda, de un mecanismo de control, una especie de juzgamiento, ejercido esta vez por el electorado, sobre la persona gobernante -sea en el ámbito nacional o local-, pero que se ejerce no como ocurre en el común de los casos, al vencimiento del período por el que recayó la elección, sino de manera anticipada y cuya consecuencia última,

es la finalización, de antemano, del mandato para ejercer un cargo al que se accedió mediante sufragio y de allí deriva, justamente, el nombre del instituto en análisis.

Constituye, no obstante, un “juicio” más bien popular, con características muy particulares, que trasciende sin duda, los caracteres propios de los “procesos judiciales”.

Con éstos últimos, si bien está emparentado (no en vano, en ambos se decide de manera definitiva, un conflicto social), cada cual cuenta con sus propias reglas, principios y procedimientos, y en el caso de la revocatoria, cabe reconocer ampliamente, aquéllos son más propios de un proceso de naturaleza esencialmente política -o incluso electoral-, que jurídica o jurisdiccional, propiamente dicha.

No se requiere en efecto, la comisión de una falta previamente tipificada por el ordenamiento jurídico (aunque podría serlo, verbigracia, un acto grave de corrupción, la comisión de otro delito grave o un incumplimiento de deberes).

Tampoco el proceso se realiza ante una persona juzgadora debidamente investida al efecto: el “juicio”, lo realiza la comunidad política, como un todo, y finalmente, no debe respetarse el debido proceso legal, ni hay audiencias, formalmente hablando, para el ejercicio del derecho de defensa de la persona sometida a plebiscito revocatorio.

Antes bien, su origen, allí donde es posible realizarlo, es en lo fundamental, el descontento popular, el debilitamiento serio o la

desaparición de todo vínculo entre la ciudadanía y la persona a cargo del Gobierno y por ende, la pérdida de la confianza pública que le fue depositada a ésta, al momento de la elección.

En suma, surge la institución, como una forma de sancionar, bien la incompetencia, la deshonestidad, las omisiones, los desmanes o bien la pérdida de legitimidad de una persona previamente elegida o la desconfianza en ésta, por sufragio universal y en donde lo que finalmente se ha de imponer, es la voluntad general, de allí que el mandato revocatorio, no es sino una expresión más, de la experiencia democrática, que discurre eso sí en la arena política y no en el orden de lo judicial.

Tal conclusión se verifica por mayoría de razón, si se analiza el rol de la persona electora, en un plebiscito de revocatoria.

Se ha discutido, no sin razón, si lo que se ejerce es un voto o si antes bien, se trata de emitir un juicio, de aprobación o desaprobación anticipada, sobre la labor o las condiciones de quien gobierna.

La distinción no resulta baladí. Una cosa es el acto del sufragio, cuya esencia y finalidad está vinculada necesariamente a la elección de una persona, para que asuma un cargo público (no en vano, se le define como el acto de elegir una opción entre varias personas que se presentan como candidatas) y otra muy distinta es revocar, valga decir, enjuiciar y despedir, en las urnas, a quien habiendo resultado electo, ha perdido toda legitimidad para continuar en el puesto.

A diferencia de una elección, sea ésta nacional, regional o local, el voto en la revocatoria se asimila más bien a un juicio, sobre la labor o las condiciones del elegido; es una decisión sobre si éste debe o no mantenerse en el cargo.

El medio escogido al efecto, es entonces idéntico -el voto directo y universal- pero se trata de decidir sobre cuestiones totalmente diversas, una es la elección, la otra el enjuiciamiento popular y la revocatoria, la salida de un cargo. En este último caso, actúa el “pueblo-juez” y no el “pueblo-elector”.

Por eso, trátase de un proceso cuya naturaleza es más bien híbrida, pues se conduce por los medios y trámites de una elección, pero con la finalidad de revocar un mandato y no, como es lo usual, para elegir a una, entre varias personas candidatas a ocupar un puesto en el Gobierno. Y que tiene además, como objetivo, diría Pierre Rosanvallon, *“restaurar una buena representación”*.

## **2) Otros mecanismos de democracia directa. Institutos similares a la revocatoria, en sistemas comparados.**

La revocatoria no es, como ya se ha dicho, el mecanismo de democracia directa más usual, ni tampoco el más comunmente aceptado; rol, este último, que se asigna a otros procesos participativos, con un objeto mucho más amplio, como el referendium, el plebiscito y en menor

grado, la iniciativa popular; cuyos supuestos, finalidad y trámite, son sustancialmente diversos a los de aquélla.

Mediante el *referendum*, el pueblo ejerce de manera directa, su potestad normativa; en particular la legislativa, aunque, en menor grado también, la de reforma parcial a la Constitución Política, de normas de orden regional o incluso local, como ocurre en el caso costarricense, en donde las municipalidades, pueden someter a sus munícipes, la aprobación de reglamentos municipales (Código Municipal, artículo 13, inciso k).

Mediante éste, en efecto, se somete a la ciudadanía, la decisión última sobre la aprobación, modificación o en su caso, la derogación de una ley u otra disposición normativa y se le define, como la

consulta popular que versa sobre la aprobación de tratados internacionales, textos legales o constitucionales (DUVERGER).

Nótese, las diferencias entre éste y la revocatoria, resultan abismales y en esencia, lo único que comparten, es su condición de ser ambos instrumentos participativos, que se ejercen a través del sufragio.

Por lo demás, resulta claro, uno – el referendum- estará siempre referido a una norma, mientras que la otra -revocatoria- lo que busca es el enjuiciamiento -político- y la destitución de una persona, elegida originalmente, para un puesto de elección popular.

Algo similar ocurre con el *plebiscito*, que es una consulta popular caracterizada por tener un ámbito de aplicación más amplio incluso que el

referendo, en tanto lo que busca es la opinión -vinculante, por lo demás- del pueblo sobre un asunto o una decisión de trascendencia para la comunidad.

Éste último, cuyos orígenes se remontan a Roma, consiste, según la más calificada doctrina constitucional, en

una manifestación del cuerpo electoral no actuada en relación con un acto normativo o administrativo (como el referendo), sino más bien respecto a un simple hecho suceso, concerniente a la estructura esencial del Estado o de su gobierno (por ejemplo, una adjudicación de territorio, el mantenimiento o la mutación de una forma de gobierno, la designación de una determinada persona en un oficio particular, etc). (BISCARETTI).

Como puede advertirse, el plebiscito, en su concepción primigenia, no se previó como un medio para la destitución de funcionarios electos, sino más bien para la toma de otro tipo de decisiones, vinculadas en lo fundamental con cuestiones territoriales o bien, relativas a la forma de gobierno.

No obstante, como se verá más adelante, algunos ordenamientos - como el costarricense-, han optado por esta consulta plebiscitaria, como el cauce formal para decidir sobre una revocatoria de mandato.

En este último sentido, hay una relación importante entre el plebiscito y la revocatoria, dado que en los casos en que así se disponga, se hace uso del procedimiento de aquél, para llevar a la práctica, la destitución que ésta busca.

En lo que toca a la *iniciativa popular*, trátase de la facultad, otorgada constitucionalmente a un porcentaje de la población, para proponer a la Asamblea Legislativa, un proyecto de ley o de reforma constitucional, según se disponga en la ley, para que sea tramitado, discutido y votado, por el Parlamento o Asamblea Legislativa.

Mediante ella, es una porción del electorado, mediante un proceso previo de firmas, quien formula directamente la propuesta, la cual, una vez sometida al órgano legislativo, ha de recibir de un trámite especial y sujeto a plazo, para una decisión sobre su aprobación o rechazo.

De este modo, el pueblo, en ejercicio de su condición soberana, insta a la acción legislativa, de forma que, se suma a los y las diputadas, así como al Poder Ejecutivo, que son los órganos que usualmente han sido habilitados por la Carta Fundamental, para la presentación de proyectos de ley.

Las diferencias de este tipo de iniciativa, con la revocatoria de mandato, no pueden ser más evidentes: mientras la primera constituye una fase -la inicial- del procedimiento legislativo y se materializa mediante la adhesión o firma de un proyecto de ley, la segunda, se reitera, se manifiesta mediante el sufragio y busca la destitución de quien fue electo a un cargo público.

Son, en suma, procesos participativos directos, pero que, evidentemente tienen un trámite y una finalidad muy diversa.

La revocatoria de mandato, en cambio, sí encuentra similitudes relevantes con otras formas de cesación de cargos de elección popular, previstos en ordenamientos comparados.

Tales son los casos del denominado *impeachment*, o juicio político, cuyo origen se encuentra en el sistema parlamentario inglés, así como del *recall*, más propio de la democracia presidencialista norteamericana, aunque el primero también se utiliza en Estados Unidos.

Con ambos institutos, aquélla guarda similitudes, aunque también importantes diferencias, cuestiones que vale la pena abordar, en orden a distinguir claramente dichas figuras.

A través del *impeachment*, es el Parlamento, máximo órgano de la representación popular, quien ejerce un control de naturaleza predominantemente política, sobre los miembros del Ejecutivo, en concreto los Ministros, a quienes puede separar de su cargo, si se acredita que han incurrido en actos contrarios al bien de la Nación. En Inglaterra, el juicio político se realiza ante la Cámara de los Comunes, en Norteamérica, ante el Senado.

Se trata, como puede advertirse, de una forma de exigir responsabilidad de la persona funcionaria, ante un órgano parlamentario, en donde previo a la decisión, se realiza una imputación de cargos y se recibe a la persona contra quien se sigue el procedimiento, a fin de que alegue en su defensa.

Nótese, el instituto comparte con la revocatoria, que se trata de procesos de orden político, para exigir responsabilidad de esa misma naturaleza a funcionarios públicos; se distinguen, en cambio, porque en el primero la sanción es impuesta por el parlamento, normalmente mediante una votación calificada.

En la segunda, por el contrario, la destitución no proviene de un órgano constituido, sino directamente del electorado de la circunscripción a la que pertenece la persona a quien se busca revocar el mandato y que se canaliza bajo las mismas formas de un proceso electoral, valga decir, mediante el voto de las personas electoras.

El *recall* estadounidense, es mucho más cercano al instituto revocatorio, pues claramente constituye una forma concreta de juzgamiento ciudadano. Sus orígenes se remontan a inicios del Siglo XX, como una forma de lucha contra la corrupción de la época (ROSANVALLON).

En la práctica, para iniciar el trámite, se requiere una petición, firmada por al menos el 25% del cuerpo electoral. Los funcionarios a quienes se aplica, es amplísimo, pues pueden someterse a éste, el Gobernador del Estado, los miembros de las Asambleas de los Estados, e incluso jueces, fiscales y hasta funcionarios del orden local.

La destitución, en caso de aprobarse, se realiza mediante el mecanismo del sufragio y, al igual que en la revocatoria de mandato, se trata, como señala el autor recién citado, de “*un voto de desconfianza, que*

*anula la declaración previa de confianza que habría expresado la elección al puesto en cuestión”.*

Las principales diferencias con la revocatoria, se afincan en el número de funcionarios contra quienes resulta posible iniciar el procedimiento, dado que, como puede advertirse, el recall, es mucho más amplio que aquélla, en la medida en que permite la utilización del mecanismo contra prácticamente cualquier persona que ocupe un cargo de elección popular.

La revocatoria, es normalmente más limitada y, en el caso costarricense esa distinción se acentúa, pues la figura solo se utiliza en relación con funcionarios locales y, dentro de ellos, únicamente contra alcaldes, alcaldesas o intendentes.

Del mismo modo, la forma de inicio del proceso, difiere entre ambos: no siempre es una petición firmada por un porcentaje del electorado, en algunos casos, como en Costa Rica, éste solo puede originarse en una moción aprobada por el mismo órgano del que el funcionario forma parte (vgr. El Consejo Municipal).

Con todo, los tres mecanismos en análisis constituyen, como se ha señalado, instrumentos para revocar un mandato para el ejercicio de cargos públicos y, aún con sus marcadas diferencias, todos se inscriben, dentro de las formas a través de las cuales, el pueblo, que previamente les eligió, -sea directamente o a través de sus representantes-, puede decidir

sobre la continuación o no de la persona servidora, antes del vencimiento del plazo para el que lo escogió.

## SECCIÓN II. LA CRÍTICA AL INSTITUTO REVOCATORIO.

La revocatoria de mandato, no cuenta con aprobación unívoca en el ámbito comparado.

Aunque para los ideólogos de la democracia participativa, su importancia es indiscutible, hay corrientes que objetan el mecanismo por múltiples razones, que vale la pena mencionar, muchas de ellas vinculadas a las distorsiones que –se afirma-, un instrumento de tal naturaleza genera en el normal funcionamiento del sistema electoral representativo.

El profesor mexicano García Campos, pone de manifiesto las diversas posiciones existentes al respecto, las cuales, para mayor claridad, se sintetizan en el siguiente cuadro (García, p. 27-28):

**TABLA N° 1. Argumentos a favor y en contra de la institución revocatoria**

ARGUMENTOS A FAVOR	ARGUMENTOS EN CONTRA
<b>Soberanía popular.</b> La revocatoria de mandato reconoce a los ciudadanos como fuente de la soberanía popular. Si en ellos reside la soberanía y la ejercen a través de sus representantes –al	<b>Existencia de métodos mejores.</b> Existen otros métodos más deseables y, sobre todo, más eficaces para la remoción de los representantes antes de que expire su mandato. Estos métodos, además de ser

<p>momento de designarlos mediante elecciones libres- lo lógico es que también puedan destituirlos mediante una elección libre. El sistema representativo es un producto de la soberanía popular y si existe una institución política que, como es el caso de la revocatoria de mandato fortalezca su ejercicio, debe ser acogida.</p>	<p>permanentes y no estar sujetos a plazos de gracia, se basan en responsabilidades reales, se fincan en procedimientos contradictorios que gozan de las garantías del debido proceso y se realizan por profesionales, ya sea de la política o del Derecho.</p>
<p><b>Mayor cercanía.</b> Al igual que los períodos gubernamentales cortos pretenden mantener un estrecho contacto entre electores y elegidos, la revocatoria de mandato hace posible que esta cercanía se intensifique y se mantenga latente. La revocatoria del mandato se convierte en una oportunidad para la sociedad de recuperar esa posibilidad de influencia en el representante, de reivindicar ese poder ciudadano de ratificarlo o removerlo de una manera democrática ante circunstancias extremas.</p>	<p><b>La postulación como candidato para más de un período como el instrumento ideal de control.</b> La permanencia de los representantes depende de la voluntad de los electores, cierto; pero esta permanencia se define en elecciones periódicas. La reelección o no del representante es el instrumento disponible en los sistemas democráticos para garantizar la responsabilidad del elegido. Este mecanismo es suficiente y plenamente efectivo. Toda autoridad necesita un período para que sus gestiones sean evaluadas y ese período es el transcurrido entre una elección y otra.</p>
<p><b>Ciudadanía atenta.</b> La revocatoria de mandato permite que los ciudadanos se mantengan vigilantes y monitoreen la acción pública en los intervalos que transcurren entre un proceso comicial y otro. Promueve que los ciudadanos den seguimiento a sus gobernantes, se mantengan informados y jueguen un papel central en el proceso de gobierno. La posibilidad de revocar el mandato conserva viva la atención ciudadana sobre las actividades cívicas durante los períodos que transcurren de una elección a otra, pues se sabe que en cualquier momento se puede iniciar un procedimiento revocatorio.</p>	<p><b>Contraria a la idea republicana del Gobierno.</b> Un representante es electo por la mayoría pero, una vez designado, debe gobernar para todos y no solamente para una parte del todo, aunque ésta sea la mayoritaria. Las campañas sirven para designar mediante la regla de la mayoría a quien gobernará para todos, no a quien gobernará para la mayoría. La revocatoria de mandato derriba esta sana idea republicana y prolonga la existencia de la regla de la mayoría más allá de su espacio limitado de existencia (las campañas y las elecciones).</p>

<p><b>La ciudadanía también puede hacerlo.</b> Si los elegidos pueden ser destituidos por otras autoridades, con mayor razón por los electores que los designan. Reconocer el derecho de los primeros y no de los segundos, sería trastocar la premisa bajo la cual es construido el sistema democrático.</p>	<p><b>Los procesos revocatorios son disruptivos, polarizados y altamente divisibles.</b> Las campañas por la revocatoria son altamente ásperas y emotivas, plagadas de confusión y afirmaciones ligeras; asemejan disputas en las que existen bajas y en las que se fomenta la tensión política; el calentamiento de las pasiones que las distinguen divide a la sociedad artificialmente, se bifurcan las posiciones y se atrincheran posiciones intransigentes.</p>
<p><b>Incentivo de responsabilidad.</b> Los representantes tenderán a tomar sus responsabilidades más seriamente. La revocatoria de mandato motiva actitudes más comprometidas con la palabra empeñada e incentiva la satisfacción de las promesas realizadas, las cuales a su vez se harán de manera más seria y responsable.</p>	<p><b>Consecuencias contraproducentes.</b> En algunas ocasiones, merced a una falta de profesionalismo y recursos para promover la revocatoria de un representante que sí merecía ser depuesto pero que finalmente triunfa, la institución genera efectos contraproducentes. Lejos de deponerlo o de siquiera mermar su acción política, la revocatoria puede asumirse como un “voto de confianza”, lo que convierte al representante cuestionado, pero no depuesto, en una autoridad más irresponsable y arrogante.</p>
<p><b>Válvula liberadora.</b> La revocatoria de mandato es una válvula que evita que los conflictos políticos se enconen de manera más aguda y los protagonistas aspiren a buscar salidas extra institucionales. Se trata de un mecanismo regulado, pacífico y constitucional por medio del cual puede expresarse, en cualquier momento, el deseo popular de que un gobernante deje su oficina sin necesidad de recurrir a otras expresiones que polarizan aún más a la ciudadanía.</p>	<p><b>Error en el destinatario.</b> La revocatoria de mandato no siempre se dirige contra el funcionario responsable del malestar ciudadano. En ocasiones son políticas públicas o medidas políticas impulsadas por otros actores las que culminan en la revocatoria de un representante totalmente ajeno a la adopción de la decisión.</p>
<p><b>Dificultad de otros procedimientos.</b> Ante las dificultades para que los</p>	<p><b>La revocatoria del mandato, la representación libre y el parlamento.</b> La</p>

<p>mecanismos de destitución de las autoridades en manos de otros órganos del Estado operen, la revocatoria del mandato apela directamente a la ciudadanía y disipa cualquier ápice de duda en torno a la legitimidad de la destitución. Los juicios políticos o “impeachment”, previstos en los sistemas presidenciales, implican múltiples resistencias legales y políticas, tardan demasiado y rara vez se actualizan. La revocatoria del mandato, es una forma que por otra vía –la ciudadana- genera el mismo efecto: La destitución de la autoridad, pero sin mediar otro órgano del Estado, evitando así la confrontación de los poderes y dotando a la decisión de legitimidad plena.</p>	<p>revocatoria del mandato atenta contra las bases en que se erige la idea de la representación moderna. Los diputados o senadores no son representantes de su distrito, circunscripción o estado; son representantes del órgano en su conjunto y en última instancia de la Nación. Desde esta perspectiva, los representantes no son de quienes los votaron sino de todo el cuerpo electoral.</p>
<p><b>Motivos adicionales de destitución.</b> Los procedimientos para la remoción de los funcionarios electos previstos en la actualidad sólo se pueden activar cuando hay una serie de conductas contrarias al ordenamiento jurídico, mientras que la revocatoria del mandato, además de aceptar esos motivos para destituir al funcionario público, suma el de la falta de representatividad, mismo que sólo la ciudadanía puede determinar.</p>	<p><b>Uso para fines indeseables.</b> La revocatoria de mandato, en lugar de ser un instrumento para fomentar la responsabilidad, el control y la representatividad, abre la posibilidad para que intereses indeseables acosen y chantajeen a sus representantes. La simple amenaza de recurrir a la revocatoria puede motivar a los representantes a actuar de conformidad con un grupo minoritario que pretende promover su propia agenda.</p>
<p><b>Una vía institucional.</b> La revocatoria es una vía constitucional, democrática, institucional, reglada y pacífica para expresar el descontento. Los sistemas democráticos contemporáneos han creado una serie de veredas para expresar la disidencia. La revocatoria del mandato es una más, extrema si se</p>	<p><b>Incentivo a la inactividad y falta de creatividad.</b> La revocatoria del mandato provoca frigidez en la acción pública y favorece el status quo. A fin de no verse expuesto a un proceso revocatorio, el representante tenderá a la inactividad, a la falta de creatividad e innovación. La condición de vulnerabilidad y el nerviosismo que genera en el representante provocará</p>

<p>quiere, pero siempre dentro de los límites del tablero democrático.</p>	<p>que no se haga lo que él piensa que es correcto para la colectividad, paralizando así la acción pública o disminuyéndola para no generar demasiado ruido y despertar las inconformidades.</p>
<p><b>Fortalecimiento del sistema representativo.</b> La revocatoria del mandato modifica la arquitectura del sistema representativo tradicional, mas no suprime al sistema representativo; lejos de eso, lo fortalece. La revocatoria del mandato se basa en la idea de que los elegidos toman decisiones y la ciudadanía va a juzgar dichas decisiones retrospectivamente, ya sea para aprobarlas o rechazarlas con posterioridad a su adopción. Si el sistema representativo pretende reflejar la voluntad mayoritaria, la institución de la revocatoria del mandato incentiva dicha posibilidad. El simple temor de ser removido o tenerse que defender, motivará en los representantes una actitud más apegada a los anhelos ciudadanos.</p>	<p><b>Votación costosa.</b> La revocatoria de mandato implica un alto costo para el erario público que, sumado al gasto privado, constituye un gran desperdicio de dinero y tiempo en una época donde las necesidades son apremiantes y los recursos escasos. Más aún, si la revocatoria se impone, será necesario realizar un nuevo proceso comicial para la elección del sucesor, provocando así un gasto aún mayor.</p>

Fuente: Elaboración propia, con base en el documento: GARCÍA, A. (2016) “La revocatoria de mandato: Un breve acercamiento teórico.” Instituto de investigaciones Jurídicas”. Biblioteca Virtual. UNAM. México. En línea

### **SECCIÓN III. RECONOCIMIENTO Y UTILIZACIÓN GLOBAL DE LA REVOCATORIA DE MANDATO. EN PARTICULAR, LATINOAMÉRICA.**

La revocatoria de mandato, ha encontrado tierra fértil en América Latina, muchos de cuyos ordenamientos, prevén la posibilidad de dejar sin

efecto, mediante este mecanismo, el mandato de una persona titular de un cargo público de elección popular.

La figura, en efecto, ha sido adoptada en diversos ordenamientos y se encuentra presente, hoy, día, en todos los continentes, aunque claro está, en diversos niveles de regulación. Cuestiones tales como a quiénes es posible aplicarla o el procedimiento específico, son diversos.

Su uso, señala Reilly, es más consistente en países con sistemas presidencialistas, que en los parlamentarios (REILLY, 2018), aunque su mayor uso, señala esta autora, se ha dado en América Latina, particularmente en Suramérica, donde se ha utilizado en 21.000 ocasiones, desde la década de los 1990.

En África, se reconoce la institución en países como Etiopía, Nigeria y Uganda; en Asia, Kyrgystán, Taiwán y Turmekistán, en tanto que en Europa, ha sido adoptada por Austria, Bielorrusia, Liechtenstein, Alemania, Islandia, Rumanía y Serbia. Oceanía, por su parte, la aplica en Kiribati, Micronesia y Palau (REILLY, 2018).

Siguiendo a REILLY (2018), la situación de dichos países, en torno a la revocatoria de mandato y los niveles en que aplica, puede resumirse en la siguiente tabla:

**TABLA N° 2. LA REVOCATORIA DE MANDATO EN AFRICA, ASIA, EUROPA Y OCEANÍA**

PAÍS	NIVEL NACIONAL	NIVEL LOCAL O REGIONAL
------	----------------	------------------------

ALEMANIA	sí	sí
AUSTRIA	sí	no
BIELORRUSIA	sí	sí
ETIOPÍA	sí	no
ISLANDIA	sí	no
KIRIBATI	sí	no
KYRGYSTAN	sí	no
LIECHTENSTEIN	sí	no
MICRONESIA (Chuuk)	sí	no
MICRONESIA (Kosrae)	sí	no
MICRONESIA (Yap)	sí	no
NIGERIA	sí	no
PALAU	sí	no
RUMANIA	sí	no
SERBIA	sí	no
TAIWAN	sí	sí
TURMEKISTAN	sí	no
UGANDA	sí	no

Fuente: Elaboración propia con base en el documento: REILLY, Shauna. (2018) "Direct Democracy. A double-edged sword". Lynne Rienner Publishers. US.

En el Continente Americano, se ha extendido paulatinamente desde los Estados Unidos de Norteamérica<sup>3</sup>, hasta América del Sur, aunque con diferencias entre los países, algunos de los cuales permiten desde la propia Constitución, revocar el mandato a todos los funcionarios de elección popular (Ecuador<sup>4</sup>, Venezuela<sup>5</sup> y Colombia<sup>6</sup> –artículo 103-), hasta aquellos en donde sólo algunos funcionarios pueden ser sometidos a procesos revocatorios y únicamente en el ámbito local, como es el caso de Costa Rica.

La regla es, sin embargo, la aplicación de la figura en los ámbitos regionales o locales, no así a nivel nacional, en donde se aplica en muy contadas excepciones. Por lo general, explica ZOVATTO (2013),

en América Latina esta posibilidad queda limitada al ámbito subnacional salvo para Bolivia, Ecuador, Panamá y Venezuela, los cuales lo contemplan a nivel nacional. En Bolivia, todo cargo de elección popular podrá ser revocado siempre y cuando la convocatoria se realice después de la mitad del periodo por el cual fue electo, y no durante el último año de gestión. En Ecuador, los ciudadanos

---

<sup>3</sup> En el Derecho Norteamericano, la figura se conoce con el nombre de “Recall”.

<sup>4</sup> La Constitución del Ecuador (2008), establece en su artículo 61.6) que es un derecho de los ecuatorianos, “revocar el mandato que haya conferido a las autoridades de elección popular”, y en cuanto a los alcances de la figura, dispone en su artículo 105, lo siguiente: “Las personas en goce de derechos políticos podrán revocar el mandato a las autoridades de elección popular. La solicitud de revocatoria del mandato podrá presentarse una vez cumplido el primero y antes del último año del período para el que fue electa la autoridad cuestionada. Durante el período de gestión de una autoridad podrá realizarse sólo un proceso de revocatoria de mandato. La solicitud de revocatoria deberá respaldarse por un número no inferior al diez por ciento de las personas inscritas en el registro electoral correspondiente. Para el caso de la Presidenta o Presidente de la República se requerirá el respaldo de un número no menor inferior al quince por ciento de inscritos en el registro electoral”.

<sup>5</sup> La Constitución de la República Bolivariana de Venezuela (1999), establece en su artículo 72, en lo que interesa, que: “Todos los cargos y Magistraturas de elección popular son revocables (...)”.

<sup>6</sup> Dice el artículo 103 de la Constitución de Colombia (1991): “Son mecanismos de participación del pueblo en ejercicio de su soberanía: el voto, el plebiscito, el referendo, la consulta popular, el cabildo abierto, la iniciativa legislativa y la revocatoria de mandato. La ley los reglamentará (...)”

pueden revocar el mandato a todas las autoridades de elección popular después del primer año y antes del último año del periodo para el que fueron elegidas. En Panamá, los partidos políticos pueden ejercer la revocatoria para invalidar el mandato de los diputados que hayan postulado, y los ciudadanos de un circuito electoral pueden hacerlo para revocar el mandato de los diputados de libre postulación (lo que no hace una revocatoria de mandato pura). En Venezuela, la revocatoria se establece para todos los cargos de elección popular, incluido el de presidente de la República.

A nivel nacional, amplía el mismo autor, la institución sólo se ha utilizado en Venezuela y Bolivia.

En el primero, se consultó sobre la continuidad o suspensión del mandato del entonces presidente Hugo Chávez (2004); y en el segundo, para determinar igual circunstancia respecto al mandato del presidente Evo Morales, su vicepresidente y los ocho prefectos departamentales (2008).

Mucho más extendida se encuentra la figura, como ya se adelantó, en el nivel local, en donde

en los últimos años -especialmente 2012 y 2013-, Bolivia, Colombia y Perú han registrado numerosas solicitudes de revocatoria de mandato a nivel local, como lo mencionan Welp y Serdült -2013-. Estas prácticas han promovido un amplio debate tanto a nivel político como académico sobre la conveniencia o no de estos mecanismos: ¿democratizan o desestabilizan? La revocatoria de mandato ha sido cuestionada por presidentes de diferentes posturas ideológicas -como Evo Morales en Bolivia y Juan Manuel Santos en Colombia-. Asimismo, se ha

solicitado la revocatoria de mandatarios tanto de “izquierda” como de “derecha” -Lissidini, 2013- (ZOVATTO 2013).

La situación, siguiendo a Zovatto, se puede representar según el siguiente cuadro:

**TABLA N°3. La revocatoria de mandato en América Latina.**

PAÍS	NIVEL NACIONAL	NIVEL SUB NACIONAL
ARGENTINA	no	sí
BOLIVIA	sí	sí
BRASIL	no	no
CHILE	no	no
COLOMBIA	no	sí
COSTA RICA	no	sí
CUBA	no	sí
ECUADOR	sí	sí
EL SALVADOR	no	no
GUATEMALA	no	no
HONDURAS	no	no
MÉXICO	no	sí
NICARAGUA	no	no
PANAMÁ	sí	no
PARAGUAY	no	no
PERÚ	sí	sí
REPÚBLICA DOMINICANA	no	no

URUGUAY	no	no
VENEZUELA	sí	sí
<b>TOTALES:</b>	5 países	9 países

Fuente: Elaboración propia con base en el documento: ZOVATTO, D. (2015). "Las instituciones de la democracia directa". En: Revista de Derecho Electoral (20) p. 25 a 58. Recuperado en: [http://www.tse.go.cr/revista/art/20/daniel\\_zovatto.pdf](http://www.tse.go.cr/revista/art/20/daniel_zovatto.pdf)

Nótese, el reconocimiento a nivel normativo de la revocatoria de mandato, es importante y se utiliza con frecuencia, sobre todo en Bolivia, Colombia y Perú, que la utilizan más que el resto de países del área.

En el caso costarricense, no es posible someter a revocatoria, los cargos nacionales de elección popular, a saber: el Presidente o Presidenta de la República, diputados y diputadas a la Asamblea Legislativa o en su caso, a una Asamblea Nacional Constituyente.

Ni siquiera a nivel municipal, se se extiende a todas las personas funcionarias electas; regidores, síndicos, alcaldes e intendentes, sino exclusivamente a los dos últimos puestos citados.

En el ámbito americano, aparte de la revocatoria, pero similar a ésta, también se utiliza -como se analizó en la sección anterior-, el *recall* estadounidense.

## **CAPÍTULO III. REVOCATORIA DE MANDATO EN EL ORDENAMIENTO COSTARRICENSE**

### **SECCIÓN I. FORMAS DE TERMINACIÓN DEL MANDATO DE ALCALDES, ALCALDESAS E INTENDENTES EN COSTA RICA.**

Ante todo, resulta indispensable distinguir el instituto en estudio, de otras formas de terminación o cese en el cargo, de los funcionarios de elección popular, en particular de los del ámbito municipal.

Según lo dicho, resulta evidente, la revocatoria no es, ni mucho menos, la forma usual de conclusión del mandato otorgado a la persona que ocupa la alcaldía municipal o sus suplentes.

Ello es particularmente cierto en Costa Rica, donde el instituto ha sido aplicado en muy pocas ocasiones. En más de dos décadas, cabe recordar, sólo en dos oportunidades se han realizado plebiscitos revocatorios y de ellos, sólo en uno, el proceso culminó con la revocatoria del cargo.

La forma más usual, sigue siendo -por abrumadora mayoría-, el vencimiento natural del plazo de la designación, que es por cuatro años, aunque hasta ahora, éstos pueden ser reelectos.

Ya sea que la persona titular no opte por la reelección y se retire al vencimiento del período para el que fue electo, o bien, por la pérdida del favor popular, en la elección correspondiente.

El Código Municipal, establece las siguientes causas automáticas de finalización del ejercicio del cargo o pérdida de la credencial de alcalde municipal (artículo 18):

- a) la renuncia (inciso f) o en su caso, la muerte o la incapacidad permanente del funcionario durante el ejercicio del puesto.
- b) la pérdida de un requisito de acceso al cargo. Recuérdese, conforme a dicha ley, para ser alcalde o alcaldesa, se requiere ser costarricense y ciudadano en ejercicio, pertenecer al estado seglar y estar inscrito electoralmente, por lo menos con dos años de anterioridad, en el Cantón donde ha de servir el cargo. De desaparecer, en forma sobreviniente y durante el plazo del mandato, alguno de ellos, tal circunstancia acarreará automáticamente la salida y el reemplazo de la persona.
- c) adolecer de un impedimento, conforme al artículo 16 del mismo código. Dicha norma, establece que no podrá ser candidato o candidata a la alcaldía municipal, quien esté inhabilitado, por sentencia judicial firme, para ejercer un cargo público y las personas funcionarias o empleadas públicas a quienes, según el Código Electoral, se les prohíba participar en actividades político electorales, salvo la emisión del voto (vgr, empleados judiciales). En tal caso, firme la sentencia que inhabilite a la persona o aceptado de su parte, un cargo con impedimento para realizar actividad político electoral, se produce la cesación automática en el puesto. Piénsese, por ejemplo, en una persona que, durante su

gestión en la alcaldía municipal, es abogada y resulta designada, dentro del plazo para el que fue electa, como Magistrada de la Corte Suprema de Justicia y acepte el cargo, en cuyo caso cesaría automáticamente su labor al frente de la alcaldía.

- d) la ausencia injustificada a sus labores, por más de ocho días. Nótese, se trata de una causal que, en esencia, sanciona el incumplimiento de sus funciones por inasistencia al trabajo. En el caso de la persona a cargo de la alcaldía, el plazo es más amplio que el de cualquier trabajador, que puede ser despedido si se ausenta por dos días en un mismo mes.
- e) la pérdida de credencial del alcalde o alcaldesa, se produce, igualmente y conforme a la ley de cita, *“cuando haya actuado, en el ejercicio o con motivo de su cargo, cometiendo una falta grave, con violación de las normas del ordenamiento de fiscalización, contemplado en la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República, o contra cualquiera de las normas que protejan fondos públicos, la propiedad o la buena fe de los negocios”* (artículo 18 inciso d). En tal caso, se requiere por supuesto, la apertura de un expediente administrativo y dentro de él, el cumplimiento del debido proceso y el otorgamiento de amplias garantías de audiencia y defensa de la persona investigada, lo mismo que un acto formal, debidamente motivado. El procedimiento habrá de seguirse ante el órgano contralor, quien comunicará sobre la

existencia de la falta, en su caso, al Tribunal Supremo de Elecciones, quien procederá con la cancelación de la credencial.

f) Y, finalmente, realizar cualquier conducta sancionada por la ley con la pérdida del cargo para funcionarios de elección popular (es el caso de los delitos electorales, previstos en el Capítulo I del Título VI “Ilícitos Electorales”, del Código Electoral (artículos 271 a 285). De particular relevancia, el numeral 283, señala: ***“Inhabilitación para ejercer cargos públicos. Si el autor del delito tipificado en este capítulo es un(a) funcionario(a) público y el delito se comete con ocasión del ejercicio de su cargo o valiéndose de su condición, acarreará la destitución del cargo y se le impondrá, además, la pena de inhabilitación para ejercer cargos públicos por un período de dos a ocho años”.***

## **SECCIÓN II. LA REVOCATORIA DE MANDATO Y SUS PRINCIPIOS BÁSICOS.**

### **1) Conceptualización del instituto.**

La revocatoria de mandato en el ámbito local costarricense, encuentra su génesis -como se ha venido analizando-, en una de las exigencias que con más firmeza exige hoy día la ciudadanía, a saber, que se le otorgue a los munícipes, la potestad de ejercer un verdadero y directo control, sobre las actuaciones de los gobernantes.

Lo cual, en los planos políticos y jurídicos, implica la posibilidad de exigirles responsabilidad plena en todos los ámbitos, sea por sus acciones o por sus omisiones, al punto que hoy por hoy se reclama, como un imperativo democrático, el establecimiento del instituto objeto de este trabajo, mediante la cual, el electorado puede decidir, en las urnas, sobre la permanencia o la separación de sus representantes, antes de la conclusión del plazo del mandato respectivo.

Se trata, en este caso, de una herramienta útil para exigir responsabilidad política a funcionarios de elección popular, que tiene como efecto inmediato, la destitución en un cargo que es de elección popular antes de la conclusión del plazo del mandato, por parte del cuerpo electoral; el cual se desarrolla, por tanto, en la arena político-electoral, aunque como se verá más adelante, también tiene importantes componentes de orden jurídico.

Ese tipo de responsabilidad política y sus efectos particulares, prácticamente no ha existido en nuestro medio. Si bien la Carta Fundamental prevé mecanismos de control político, por parte del órgano parlamentario, estos no prevén como consecuencia inmediata la destitución del funcionario.

Así ocurre, por ejemplo, con la interpelación a los Ministros de Gobierno, o con los votos de censura, por parte de la Asamblea Legislativa<sup>7</sup>,

---

<sup>7</sup> Dispone el artículo 121 de la Constitución, en su inciso 24), que es atribución de la Asamblea Legislativa: “24) Formular interpelaciones a los Ministros de Gobierno, y además, por dos tercios de votos presentes, censurar a los mismos funcionarios cuando a juicio de la Asamblea fueren culpables de actos inconstitucionales o ilegales o de errores graves que hayan causado o puedan causar perjuicio evidente a los

los cuales, además de que son excepcionales (de hecho sólo se ha producido un voto de censura en casi tres décadas), carecen de efectos vinculantes, dado que el nombramiento y la remoción de dichos funcionarios, es atribución exclusiva y libre de quien ocupa la Presidencia de la República (artículo 139 Constitucional).

Tampoco los miembros de la Asamblea Legislativa están sujetos a este tipo de responsabilidad política, por parte de sus electores.

De hecho, las violaciones al deber de probidad, esto es, al deber de identificar y atender las necesidades colectivas prioritarias, de manera planificada, regular, eficiente, continua y en condiciones de igualdad para los habitantes de la República y de demostrar rectitud y buena fe en el ejercicio de las potestades que le confiere la ley; de actuar de manera imparcial y administrar los recursos públicos con apego a los principios de legalidad, eficacia, economía y eficiencia, rindiendo cuentas satisfactoriamente (artículo 3 de la Ley contra la Corrupción y el enriquecimiento ilícito en la función pública, N°8422), no son ni siquiera constitutivas de falta susceptible de provocar la cancelación de la credencial de la persona legisladora; omisión que tampoco tienen demasiado interés en subsanar<sup>8</sup>.

---

*intereses públicos. Se exceptúan de ambos casos, los asuntos en tramitación de carácter diplomático o que se refieran a operaciones militares pendientes”.*

<sup>8</sup> La Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, mediante sentencia N°2010-11352, de las 15:05 horas del 29 de junio de 2010, declaró inconstitucional la omisión de la Asamblea Legislativa de regular como causal de pérdida de la credencial las faltas al deber de probidad y concedió a la Asamblea Legislativa 36 meses para subsanar esa laguna normativa. Desde entonces ha una década y el tema sigue sin regulación constitucional ni reglamentaria.

Cosa distinta ocurre en el ámbito de las municipalidades, en donde sí está prevista la revocatoria de mandato de alcaldes e intendentes, así como su componente operativo, el plebiscito revocatorio

Empero, ese mecanismo no ha formado parte de las tradiciones constitucionales y políticas costarricenses, por lo que su incorporación plena al modelo institucional vigente, podría plantear algunos inconvenientes teóricos y prácticos.

En realidad, debe reconocerse que la institución revocatoria es, según lo expuesto hasta ahora, un mecanismo participativo, propio de la democracia semi directa, que se inserta en un entorno general de democracia representativa y que tiene una finalidad muy específica, como lo es exigir responsabilidad a los gobernantes electos, por sus acciones u omisiones, durante el ejercicio mismo del cargo.

Mediante ella, se ha dicho ya, el electorado decide en las urnas, sobre la remoción de los funcionarios antes de que concluya el período para el que fueron electos, por lo que está concebido, ciertamente, como un mecanismo orientado a que los ciudadanos ejerzan en forma directa, un control intenso las actuaciones de los funcionarios, al punto de imposibilitar la continuación de aquéllos en el puesto, si estiman que no han cumplido con los deberes inherentes al cargo o en su caso, que han incurrido en incorrecciones que hacen necesaria la terminación anticipada de su gestión.-

En anteriores acápite, se definió la institución revocatoria, según lo propuesto por el profesor García (ver página 23).

Es posible sin embargo, ampliar ese concepto, para señalar que ésta, *“constituye un procedimiento a través del cual los electores de manera directa pueden destituir a un funcionario electo con anterioridad a la culminación de su mandato”* (Diccionario Electoral, IIDH, 2017, T.II p.983)<sup>9</sup>.

El autor costarricense Rivera Sánchez, explica el mecanismo de la siguiente forma:

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 electo; 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. Precisamente, el derecho a revocar ese nombramiento surge del nexo de responsabilidad que existe entre los electores y los elegidos, entre gobernantes y gobernados, el cual se plasma mediante la elección popular (sufragio)” (Rivera, 2006, p.14).

## **2) Revocatoria de mandato en Costa Rica. Antecedentes históricos: constitucionales y legales**

La revocatoria de mandato se incorporó, en el ordenamiento costarricense, en el año mil novecientos noventa y ocho, con la aprobación

---

<sup>9</sup> En idéntico sentido, Kornblith, 2017, para quien “La revocatoria es un procedimiento a través del cual un electorado, de manera directa, puede destituir a un funcionario electo con anterioridad a la culminación de su mandato” (cit. por BRENES, 2021)

del Código Municipal (Ley 7794); esto es, constituye una figura de origen legal, absolutamente novedosa en nuestro medio y aún es hoy poco conocido; no tiene antecedentes en la historia patria y tampoco encuentra parangón en otros ámbitos de orden regional o nacional del quehacer político costarricense.

De hecho, no es sino con la aprobación de la Ley 7794 recién citada, que se establece que el de alcalde o alcaldesa, lo mismo que el de intendente, son cargos de elección popular, situación que es la que abre paso y permite instaurar al mismo tiempo la posibilidad de revocar su mandato en plebiscito revocatorio.

Hasta entonces, el nombramiento y remoción de ese funcionario o funcionaria, correspondía hacerlo al Concejo Municipal, órgano deliberativo integrado por regidores, que a diferencia de aquél o aquélla, sí accedían y acceden desde siempre a sus cargos, mediante sufragio directo de los electores de su Cantón.

Esta última circunstancia, resulta especialmente significativa. En la búsqueda de las raíces históricas de la figura, el principal hallazgo es que una revisión de los textos constitucionales que ha tenido el país, desde el Pacto Social Fundamental interino de Costa Rica de 1821 a la fecha, acredita que el único texto que históricamente previó la elección popular del alcalde, entonces denominado “intendente municipal”, fue la fallida Constitución Política de 1917 (artículo 117).

El resto de constituciones, incluida la actual, que data del 7 de noviembre de 1949, nada dijeron al respecto y ello imposibilitó evidentemente, pensar siquiera en la aplicación de la figura revocatoria a dichos funcionarios.

Según se verá de seguido, la regulación, al más alto nivel político y jurídico, de la figura del hoy denominado alcalde municipal, ha sido escasa y omisa en aspectos fundamentales como la forma de nombramiento y remoción, así como sus atribuciones y régimen interno.

Los hallazgos más relevantes del repaso constitucional aludido, son lo siguientes.

#### **A. La (falta de) regulación constitucional de la temática.**

Como se adelantó, ninguno de los textos constitucionales que ha regido la vida institucional de Costa Rica a lo largo de su historia, ha previsto expresamente la revocatoria del mandato o alguna figura que se le asemeje.

Desde el Pacto Social Fundamental Interino de Costa Rica, del año 1821, pasando por todos los textos ulteriores, hasta la actual Constitución Política del 7 de noviembre de 1949, no hay un sólo indicio que permita afirmar que, en algún momento de la historia patria, el sufragio haya sido concebido más que para elegir popularmente a sus más altos funcionarios, no así para destituirlos, antes del vencimiento de su mandato.

### **A.1 El caso de las autoridades nacionales:**

A nivel de los funcionarios nacionales, valga decir, el Presidente, los Vice Presidentes de la República y los congresistas, no hubo, ni hay previsión constitucional que dé cuenta de un mecanismo como el plebiscito revocatorio y tampoco hay evidencias históricas de que alguno de esos funcionarios, haya sido destituido por voto popular.

Los diversos textos, en cambio, sí dan cuenta de la existencia de un principio general de responsabilidad de los detentadores del poder, quienes sí podían –y pueden- ser acusados por delito o faltas a la Constitución o las leyes, previo levantamiento del fuero de procedibilidad que les protege.

Esa regulación, resulta relevante, pues la sujeción de los funcionarios electos al bloque de legalidad y el reconocimiento de la existencia de responsabilidad de éstos por sus actos contrarios a ese ordenamiento, constituye uno de los presupuestos fundamentales para que, más de siglo y medio después de la creación del Estado costarricense, se produjera la aparición de la revocatoria de mandato.

Así las cosas, el denominado Pacto de Concordia de 1821, instituyó la prohibición de la Junta de Gobierno, máximo órgano ejecutivo del incipiente Estado, de *“excederse de las facultades que se les conceden en este Pacto; si lo hicieren, incurrirán en crimen de acusación popular”* (artículo 48).

El texto establece una verdadera acción popular, conforme a la cual, *“cualquiera ciudadano podrá acusar de semejante crimen a la Junta de Gobierno”* (artículo 49).

Se estableció para estos casos, el denominado “Juicio de Residencia”, a cargo de una Comisión denominada “Tribunal Supremo de Residencia”, nombrado por el Gobierno (artículo 54).- Se trataba, de un proceso de naturaleza judicial, cuya sentencia producía, en caso de ser contraria al funcionario, su separación del cargo.-

El Estatuto Político de la Provincia de Costa Rica, de marzo de 1823, establecía que la violación de ese Estatuto, por parte de los integrantes de la denominada Diputación o Junta de Gobierno, podía ser acusada por cualquier individuo ante el Alcalde constitucional de su vecindario (artículo 46); ese mismo principio aparece recogido en el artículo 51 del Estatuto que, con el mismo nombre, se aprobó en mayo de ese mismo año.

La Constitución Política de la República Federal de Centroamérica (1824), previó la formación de causa por traición, venalidad o falta grave en las funciones, ya fuera para el caso de las autoridades federales, como el de las nacionales de los Estados que conformaban la Federación (artículos 143 y 191).-

La Ley Fundamental del Estado de Costa Rica (1825), establecía en su numeral 94, la responsabilidad de los funcionarios públicos por abuso en el ejercicio de sus funciones, previa *“declaratoria de haber lugar a*

*formación de causa*”; texto que se repite en el canon 146 de la Constitución de la República Federal de Centroamérica reformada (1835).-

La “Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Costa Rica” (1844), recogió el principio de responsabilidad y la posibilidad de declaración de haber lugar a causa contra los miembros de los Supremos Poderes –Legislativo, Ejecutivo y Judicial- (artículo 106, inciso 24).

Este texto, regulaba en su Título X, “Responsabilidad de los funcionarios públicos” y en el XI, instituyó un “Jurado de responsabilidades”, para su juzgamiento. Idéntica regulación, contenían la Constitución Política de 1847, así como las aprobadas en 1859 y 1869.-

Por su parte, la Carta Política de 1871, antecedente primario de la actual y vigente Constitución, se encargó del tema en el artículo 103, sin embargo, ese texto tampoco incorporó la revocatoria del mandato, en los términos expuestos.

La Constitución Política actual, del 7 de noviembre de 1949 y sus reformas, que al igual que las anteriores, es omisa al respecto, sí es abundante en normas sobre la responsabilidad del Estado y sus funcionarios (artículo 9 y 41), la sujeción de éstos al ordenamiento, el deber de actuar con transparencia y su obligación de rendir cuentas por sus actos (artículo 11); igualmente, sobre las responsabilidades de quienes ejercen el Poder Ejecutivo (artículos 148 a 151) y la posibilidad de juzgar a los miembros de los Supremos Poderes, sean de elección popular o no, previo el procedimiento del desafuero (artículo 121, inciso 9).- Finalmente,

establece de forma expresa el principio participativo, valga señalar, la facultad-deber de los habitantes del país de participar activamente en los asuntos públicos (artículo 9).-

## **A.2 El caso de las autoridades locales:**

La figura de un administrador general de los asuntos locales, similar a lo que hoy se conoce como alcalde municipal, encuentra su antecedente en la época colonial, dada la importancia que para las autoridades españolas, tuvo la fundación de ciudades y villas, práctica decisiva para la consolidación de su autoridad y para el mantenimiento del dominio sobre las Indias<sup>10</sup>.

Se trataba, claro está, de villas conformadas sólo por españoles –los indígenas eran congregados en sitios denominados “reducciones”-, que proliferaron sobre todo a partir del año 1524 y hasta 1605, época vio nacer un número importante de este tipo de poblaciones, de las cuales, las más importantes fueron Santiago de Cartago y Esparza, aunque sólo la primera consolidó su condición de ciudad y se constituyó en la capital de la provincia de Costa Rica, desde su fundación.

Tal y como lo refiere Sáenz Carbonel<sup>11</sup>, cada ciudad o villa tenía derecho a contar con un ayuntamiento o cabildo, valga decir, con un

---

<sup>10</sup> En ese sentido, Sáenz Carbonel, Jorge. Los sistemas normativos en la historia de Costa Rica. 1ª ed. San José, C.R. Editorial Isola, 2012, pág. 215.

<sup>11</sup> Sáenz Carbonel. Jorge. Ídem, pág 216 y 217.

gobierno local, el cual estaba integrado por determinado número de regidores y otros funcionarios, llamados entonces “cargos de la República”.

Los regidores eran elegidos por los vecinos (españoles, fundadores de la villa), sin embargo, desde mediados del siglo XVI y para aumentar los ingresos fiscales, la Corona decidió que se podían comprar en subasta pública y eran gratuitos, es decir, no remunerados. Los regidores, a su vez, entre otros cargos, nombraban cada año dos alcaldes ordinarios, un mayordomo de propios y un procurador síndico.

A los alcaldes ordinarios, primero y segundo, se les asignó la función de administrar justicia, el *procurador síndico*, por su parte, era el representante de los vecinos y abogaba por ellos ante la Corona y autoridades locales (su función era, como se advierte, similar a la del Defensor de los Habitantes de la actualidad) y al *mayordomo de propios*, le correspondía la administración de los bienes y caudales de la corporación municipal y la recaudación de los tributos y multas a ella pertenecientes, así como rendirle cuentas de su actividad al término de su período”<sup>12</sup>

Este mayordomo de propios se perfiló como el encargado de la administración concreta de los asuntos locales y puede considerársele, por sus atribuciones concretas en esas materias, el antecedente remoto de lo que posteriormente se llamó intendente, luego ejecutivo y finalmente alcalde municipal.

---

<sup>12</sup> *Ibíd.*, p.218.

La Constitución Política de la Monarquía Española, conocida como la Constitución de Cádiz, de marzo de 1812, modificó sustancialmente la vida municipal en Costa Rica, ya que eliminó la distinción entre ciudades y villas de españoles, reducciones indígenas y pueblos de mestizos, dispuso la creación de ayuntamientos en todos los pueblos, los regidores dejaron de ser cargos “vendibles” y pasaron a ser de elección periódica.

Además, se estableció para todos, la figura de los alcaldes constitucionales –siempre con funciones jurisdiccionales- y el procurador síndico, ambos de nombramiento de los regidores.

A partir de 1821, la regulación constitucional propia, en relación con las autoridades de ámbito local, ha seguido un camino similar a las de carácter nacional, antes señaladas.

De hecho, la situación puede considerarse aún menos regulada, dada la tendencia de los constituyentes a lo largo del tiempo, de no regular *in extenso*, los diversos aspectos que involucra el régimen municipal, particularmente, el ámbito de actuación, nombramiento y remoción de quien ha ocupado el puesto de intendente, ejecutivo municipal, o alcalde municipal, aspectos librados normalmente a la voluntad del legislador ordinario.

El Pacto Social Fundamental interino de Costa Rica (1821), ni siquiera se ocupa del tema; únicamente hace referencia a las Juntas

Parroquiales, órganos con fines puramente electorales y sujetos en su funcionamiento a la Junta de Gobierno (artículos 10 a 18).

Lo mismo ocurre con el Estatuto Político de la Provincia de Costa Rica (1823) y la Constitución Política de la República Federal de Centroamérica (1824), que no se ocupan de los funcionarios locales.

Es la Ley Fundamental del Estado de Costa Rica (1825), la que regula por vez primera, el tema “Del Gobierno Interior de los Pueblos” (Capítulo 12). Dispuso, que en cada pueblo, “por pequeño que sea”, habrá una Municipalidad electa popularmente (artículo 111), y hace referencia a los alcaldes (artículo 113) y al intendente (artículo 114), aunque sin regular en modo alguno su régimen particular, que quedó reservado a la ley.

La Ley de Bases y Garantías (1841), se refiere a los alcaldes constitucionales y a los alcaldes “de barrio” (artículo 3), sin dar ninguna regla concreta sobre su funcionamiento; una vez derogada ésta, la “Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Costa Rica (1844), retomó el Capítulo sobre el “Gobierno Interior de los Pueblos”, en su Capítulo VIII, que comprende los numerales 175 a 179.

Conforme a la última norma que se citó, cada municipalidad tendrá un ejecutor de sus acuerdos, con independencia del Poder Ejecutivo. Sus atribuciones se establecerían también por ley.

En la Constitución Política de 1847, se estableció la figura de los Gobernadores Políticos departamentales (artículos 157 a 167) y para las “poblaciones menores”, se establecieron cuerpos municipales,

conformados por dos alcaldes constitucionales y un procurador síndico (artículo 165).-

Ese texto, sufrió una modificación sustancial en 1848, y el Título X “Del Régimen Municipal”, dispuso que en las cabeceras de cantón habría cuerpos municipales, “cuya organización, funciones y responsabilidad serán puntualizadas en las ordenanzas de estas corporaciones”.-

La Constitución Política de 1859, por su parte, no hace referencia a la figura del alcalde o al funcionario equivalente (Título Décimo, artículos 134 a 136). Idéntica regulación contienen las Constituciones Políticas de 1869 y de 1871; la primera, en su título Duodécimo, “Del Régimen (sic) Municipal”, que comprende los artículos 143 a 145 y la segunda, en su Título XI, “Del Régimen (sic) Municipal”, artículos 129 a 131.-

La Constitución Política de 1917, contuvo la más amplia de todas las regulaciones constitucionales –incluida la actual-, sobre el “Régimen Municipal”.

En efecto, su Capítulo VII, que comprende del artículo 116 al 123, no sólo establece reglas específicas para la creación de nuevos cantones (artículo 116), sino que además, preceptúa que para la atención de los intereses puramente locales, cada Cantón tendrá una Municipalidad y un intendente y un Vice-intendente, elegidos por los ciudadanos que estén domiciliados en él desde tres meses antes de la elección (artículo 117)<sup>13</sup>.-

---

<sup>13</sup> Dispone expresamente esa norma, en lo que interesa, que: *“Para el manejo de los intereses puramente locales, cada cantón tendrá una Municipalidad y un Intendente, elegidos por los ciudadanos que estén*

El intendente y vice-intendente, duraban en sus cargos tres años, eran reelegibles (artículo 118)<sup>14</sup>; tenían a su cargo el nombramiento y remoción de los servidores subalternos del municipio, aunque la Municipalidad –Concejo- podía revocar tanto el nombramiento como la remoción, efectuados por aquél (artículo 120).

El intendente presidía las sesiones de la Municipalidad, con voz, pero sin voto (artículo 118) y era el ejecutor de las leyes y acuerdos de la Municipalidad (artículo 120); le correspondía además rendir cuentas sobre la gestión presupuestaria (artículo 120) y se le otorgó la potestad de veto sobre los acuerdos municipales (artículo 121).-

Conforme al artículo 122, correspondía al Poder Ejecutivo velar por el cumplimiento de las funciones del intendente, con facultades incluso para suspender aquellas decisiones que considerara ilegales y para dar cuenta al senado de lo actuado, para exigir a los funcionarios la responsabilidad del caso.-

Cabe mencionar además, que el Proyecto de dicha Constitución, redactado por una Comisión Especial integrada por Don Bernardo Soto, Don Carlos Durán, Don Rafael Iglesias, Don Ascensión Esquivel y Don Cleto

---

*domiciliados en él desde tres meses antes de la elección (...) Para reponer las faltas de los Regidores se elegirán al mismo tiempo tantos suplentes como sean los propietarios, y para reponer las del Intendente se elegirá un Vice-Intendente (...).-*

<sup>14</sup> El numeral 118, en sus dos últimos párrafos, establecía que: *“El intendente y el Vice-Intendente durarán en sus puestos tres años y son reelegibles. El cargo de intendente es remunerado. Su dotación se fijará por la Municipalidad para el período siguiente y no podrá ser aumentada ni disminuida para el trienio en curso. Los funcionarios municipales contarán sus términos desde el primero de mayo, día en que tomarán posesión”*

González Víquez, propuso, originalmente que el Intendente y el Vice-Intendente, durarán en sus cargos dos años<sup>15</sup>, no obstante, en el seno de la Asamblea Nacional Constituyente, se decidió aumentar su período a tres años, dada la preocupación de que uno menor obligaría al país a estar permanentemente en procesos de elección<sup>16</sup>.-

La Carta del año 1917, es la única Constitución que estableció que el puesto de intendente era de elección popular; en los demás casos, el nombramiento correspondía a la Municipalidad.

Esa amplia regulación de las cuestiones de orden local, es consecuente con el contenido excesivamente reglamentista que le atribuyen los estudiosos al texto. Dicha Constitución, sin embargo, tuvo una corta vigencia y fue derogada en setiembre de 1919, momento en que

---

<sup>15</sup> Así lo establecía el artículo 120 del Proyecto de Constitución Política de 1917, en su artículo 118, que posteriormente quedó ubicado en el numeral 118, aunque el plazo varió posteriormente a tres años. El proyecto indicaba, en lo que interesa, lo siguiente: *“El intendente y el Vice intendente durarán en sus puestos dos años y son reelegibles. El cargo de intendente es remunerado. Su dotación se fijará por la Municipalidad para el bienio siguiente y no podrá ser aumentada ni disminuida para el bienio en curso”*. Actas del Congreso Constitucional. Archivo Nacional. Proyecto de Constitución Política de Costa Rica. Asamblea Nacional Constituyente de 1917; pág.57.-

<sup>16</sup> El Capítulo sobre el Régimen Municipal, fue analizado por la Asamblea Nacional Constituyente, en las Sesiones 33ª y 34ª, celebradas los días 28 y 29 de mayo de 1917. En la última de ellas, al discutirse el contenido del numeral 120 del Proyecto en análisis, se indicó lo siguiente: *“El señor Fonseca observa que los períodos de cuatro años y de dos años que contiene este artículo, obligarán al país a entrar en elecciones repetidas, defecto que ha movido mucha discusión en esta Cámara; y el señor Trejos hizo moción; en consecuencia, para subir el período de los regidores a seis años y a tres la época de renovación y término de las funciones de síndicos e intendentes. Pasado un ligero debate en que se desechó por el proponente la idea del Sr. Calvo, de reducir el período a tres años, se aprobó la moción del Sr. Trejos; en consecuencia pasó el artículo 120 sin más modificación que la de leerse “seis años” donde el Proyecto expresa “cuatro”, y “tres” donde dice “dos años” y “trienio” donde dice “bienio”*. Actas del Congreso Constitucional. Archivo Nacional. Asamblea Nacional Constituyente de 1917; pág. 208.-

se restableció la vigencia de la Constitución de 1871, que mantuvo incólume la regulación anterior sobre el régimen municipal<sup>17</sup>.

Finalmente, la Constitución Política actual, vigente desde el 7 de noviembre de 1949, regula el “Régimen Municipal”, en el título XIII, Capítulo único, artículos 168 a 173.

En lo que interesa, dispone que el Gobierno Municipal, para la administración de los intereses y servicios locales en cada cantón, estará conformado por un cuerpo deliberante, integrado por regidores municipales de elección popular, y de un *funcionario ejecutivo que designará la ley* (artículo 169).

Adicionalmente establece la facultad de ese funcionario ejecutivo de vetar los acuerdos del Concejo (artículo 173), siendo esas las únicas referencias a la figura que hoy se conoce con el nombre de “alcalde municipal”.

El tema de la creación de la figura del “intendente” o “alcalde”, como funcionario de elección popular en al menos los Cantones más importantes del país, se discutió en el seno de la Asamblea Nacional Constituyente; sin embargo, la iniciativa no prosperó, dado el temor expresado por algunos

---

<sup>17</sup> Señala al respecto, Sáenz Carbonel, que: *“La Constitución Política era excesivamente reglamentista en ciertos aspectos en ciertos aspectos y muy elitista en otros, pero resultaba muy superior a la de 1871. Si bien respondía a la misma tradición liberal que ésta, corregía varios de sus más notorios defectos y estaba además caracterizada por la elevada calidad de su lenguaje y su corrección doctrinaria. En varias ocasiones se ha dicho que esta Carta Fundamental ha sido la mejor que ha tenido el país. Desafortunadamente el país no tuvo demasiada oportunidad de disfrutarla, ya que el Poder Ejecutivo se encargó que muchos de sus textos fuesen pura mitología”* Sáenz Carbonel. *Ibíd*em, pág. 457

representantes, de que resultaran ineficientes, que se afectaran indebidamente las débiles finanzas municipales, así como por el riesgo de que se llegaran a generar diferencias entre ese funcionario y los concejales, que pudieran afectar el normal funcionamiento de la corporación local<sup>18</sup>.-

Todas esas razones, dieron lugar a que finalmente, el texto constitucional vigente, dispusiera que corresponde al legislador ordinario, ocuparse de regular la figura de ese “funcionario ejecutivo”, que como se verá de seguido, quedó subordinado al Concejo, dado que era nombrado y

---

<sup>18</sup> Durante la discusión de las normas relativas al Régimen Municipal, el representante Leiva Quirós propuso, en efecto, que el párrafo segundo del artículo 135 del entonces Proyecto, quedara de la siguiente manera: *“En los Cantones Centrales y en los que la población pase de veinticinco mil habitantes, el Ejecutivo Municipal estará a cargo de un Intendente de elección popular y en los demás cantones lo será el funcionario que señale la ley”*. Al justificar su moción, el proponente *“se refirió al nombramiento de los Intendentes por elección popular los cuales tendrán bajo su cuidado ejecutar los acuerdos y resoluciones de las Municipalidades. Agregó que el Proyecto del 49 hablaba de intendentes en todos los cantones, lo que consideraba un error. En su moción, sólo habrá intendentes en aquellos cantones de cierta importancia (...) lo más adecuado es que tales funcionarios sean elegidos popularmente”* (Asamblea Nacional Constituyente. Acta N°78 del 30 de mayo de 1949, artículo 5, Tomo II, pág. 208). La moción se aprobó en el artículo 5 del acta N°79, celebrada el día siguiente (idem, pág. 217); no obstante, el tema fue sometido a revisión en el acta N°99, celebrada el treinta de junio siguiente, donde la propuesta recibió el embate de varios representantes. El diputado Esquivel mocionó para que dispusiera que la municipalidad estuviera a cargo, *“de un cuerpo deliberante y de un funcionario ejecutivo que designará la ley”* Al respecto, el representante Fournier, indicó: *“(...) piensa que en la Constitución no se debe hablar concretamente de los intendentes. Lo adecuado es decir que el ejecutivo municipal será el funcionario que designe la ley, con lo que se deja la puerta abierta para que en el futuro, si se estima conveniente el sistema de los intendentes, lo adopten las municipalidades que así lo deseen”* (íbid, pág. 421). El representante Zeledón, en sentido contrario, señaló: *“Prácticamente el sistema de los Intendentes no había sido experimentado en Costa Rica, ya que nunca fueron de elección popular. Ahora se pretende que su nombramiento lo haga directamente el pueblo por medio del sufragio”*; el diputado Chacón Jinesta, apuntó *“la necesidad de la mencionada institución, como medio para garantizar la autonomía de las municipalidades”*; el representante Baudrit Solera *“expresó la conveniencia del sistema de elección popular de los intendentes, para que no dependan de los regidores y sean responsables ante sus electores”* y en similar sentido se pronunció Herrero. Finalmente, Vargas Castro, se pronunció en contra de la figura, argumentando que: *“Lo fundamental no es que el Ejecutivo Municipal sea de elección popular, sino la propia integración de la corporación municipal. Si la integran elementos capaces y trabajadores, las corporaciones desempeñarán una buena labor”*. La moción de revisión del diputado Esquivel fue sometida a votación y se aprobó (íbidem, pág 422).

destituido por éste, quien además revisaba sus actos y decisiones y a quien debía el ejecutivo rendirle cuentas.

### **A.3 Principales hallazgos de la revisión constitucional:**

Como puede advertirse, la regulación de la figura del hoy denominado alcalde municipal, ha sido escasa y omisa en aspectos fundamentales como la forma de nombramiento y remoción, así como sus atribuciones y régimen interno.

Algunos textos ni siquiera se ocuparon de mencionarlo -1821, 1823 y 1824-, la mayoría apenas los nombran -1825, 1841, 1844, 1847, 1859, 1869 y 1871- y sólo dos -1917 y 1949-, se ocuparon de reglar los aspectos esenciales de su contenido, aunque en general, se trata de un tema que se ha dejado, a lo largo de la historia, en manos del legislador ordinario y no del constituyente.

Además, resulta claro que la tendencia constitucional siempre ha sido que el alcalde municipal sea de nombramiento y remoción por parte del Concejo Municipal y no de elección popular, con la salvedad de la Constitución de 1917, que sí estableció la designación del entonces intendente, por sufragio directo.

Sin embargo, ni siquiera este último texto constitucional estableció la posibilidad de revocar el mandato en las urnas, dejando la determinación de la responsabilidad del intendente a cargo del Senado, con lo cual puede afirmarse, de manera indubitable, que la revocatoria del mandato, sea a

nivel nacional o local, no encuentra, en Costa Rica, ningún fundamento constitucional expreso.

Se trata, en consecuencia, de una figura de origen legal y de muy reciente creación, pues según se verá de seguido, aparece por primera vez en abril de 1998, con la aprobación del Código Municipal vigente.

### **B. Los antecedentes legales de la revocatoria de mandato.**

La normativa legal sobre los gobiernos locales, es tan limitada en cuanto a la revocatoria del mandato del alcalde, ejecutivo o intendente, como lo son las diversas Constituciones que han regido la vida nacional a lo largo de estos dos siglos de vida independiente.

Las Ordenanzas Municipales, Ley N°20, del 24 de julio de 1867, ni siquiera se ocuparon de la figura del intendente, limitando su regulación a los Gobernadores de Provincia y a los Jefes Políticos, estos últimos, como autoridad máxima del Cantón. Ambos funcionarios eran en todo caso, de libre nombramiento y remoción del Poder Ejecutivo y respondían ante éste y el Senado, por su actuación pública.

La Ley de Organización Municipal, N°131 del 9 de noviembre de 1909, que coexistió con las Ordenanzas de 1867, tampoco se ocupó del intendente, y concretó las formas de actuaciones de gobernadores y jefes políticos a nivel local.

Y, en idéntico sentido, deben citarse la Ley de Adición a la Organización Municipal N°11 del 10 de setiembre de 1925, la Ley de

Hacienda Municipal, N° 180 del 28 de agosto de 1983 y la Ley que estableció los Concejos de Distrito, N°118 del 6 de julio de 1939, ninguna de las cuales se refirió a la figura del Alcalde.

Todas las disposiciones citadas, fueron derogadas por el Código Municipal, Ley N°4574 del 4 de mayo de 1970, que constituyó un cuerpo legal comprensivo de las diversos temas que abarca la organización y funcionamiento de las Municipalidades.

Es el Capítulo V de dicho Código, el que regula en sus artículos 55 a 59, la figura del “Ejecutivo Municipal”, en concordancia con lo dispuesto por el numeral 169 de la Constitución Política, que como se recordará, indica que el Concejo Municipal estará integrado por un cuerpo deliberante conformado por los regidores de elección popular y de un funcionario ejecutivo que designará la ley.

Conforme al Código, el nombramiento de dicho funcionario era resorte del Concejo (artículo 55), el plazo de la designación de cuatro años y estaba sujeto a las mismas disposiciones sobre requisitos, impedimentos, prohibiciones, recusaciones y licencias que establece este Código para los regidores, en cuanto fueren racionalmente aplicables, dada la naturaleza del cargo y el origen de su nombramiento y a los demás requisitos, que para garantizar la eficiencia de la función Ejecutiva, establezca por reglamento la respectiva municipalidad (artículo 56).

Por su parte, los numerales 58 y 59 ídem, establecían por su orden, la remoción o separación temporal del Ejecutivo.

Se estableció, que ello sólo podía acordarse por votación no menor de las dos terceras partes de los regidores que integran el Concejo. En caso de separación temporal, correspondía al Concejo designar al sustituto, quien debía cumplir los mismos requisitos que el primero y en caso de remoción, el nombramiento del sustituto definitivo se hacía por el resto del período para el cual fue nombrada la persona destituida del cargo.

El país debió esperar hasta el 30 de abril de 1998, para contar con un funcionario ejecutivo de elección popular y con ello, a la aparición de la figura de la revocatoria de mandato, a nivel legal.

En esa fecha, se aprobó el Código Municipal, Ley 7794 hoy vigente, que derogó el Código Municipal de 1970 y que entre sus aspectos más relevantes contiene, primero, el cambio de la denominación de “ejecutivo”, por la de “alcalde municipal”, en segundo, la aparición de la figura de los vice-alcaldes (artículo 14); en tercero, se estableció que al igual que los regidores, el alcalde y los vice alcaldes, son de elección popular (artículo 12); y finalmente, el período en esos cargos se fijó en cuatro años, con posibilidad de reelección (artículo 14).-

Además, y en lo que constituye el nuevo paradigma a nivel de gobiernos locales, se estableció en el artículo 19, la posibilidad de revocatoria del mandato del alcalde, mediante un plebiscito, norma que por su importancia, se transcribe en su totalidad y que dispone lo siguiente:

**Artículo 19.-** 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 ambos vicealcaldes municipales son destituidos o renuncien, el Tribunal Supremo de Elecciones deberá convocar a nuevas elecciones en el cantón respectivo, en un plazo máximo de seis meses, y el nombramiento será por el resto del período. Mientras se realiza la elección, el presidente del concejo asumirá, como recargo, el puesto de alcalde municipal, con todas las atribuciones que le otorga este Código. (Así reformado el párrafo anterior por el artículo 1° punto b) de la Ley N° 8611 del 12 de noviembre de 2007)

La revocatoria de ese mandato, así como el mecanismo consultivo establecido en la ley para su aplicación, el plebiscito revocatorio, serán analizados *in extenso*, a lo largo de la presente investigación.

Por lo pronto, baste señalar, como aspectos característicos de la figura, los siguientes:

- a) La convocatoria al plebiscito revocatorio, debe estar precedida de una moción en ese sentido, presentada por al menos la tercera parte de los regidores y aprobada por al menos tres cuartas partes de los integrantes del Concejo;
- b) Ese acuerdo, no puede ser vetado por la persona que ocupa la alcaldía municipal;

- c) En el plebiscito debe participar al menos, el diez por ciento de los electores inscritos en el respectivo cantón;
- d) El plebiscito se realiza con el padrón electoral del respectivo cantón, con el corte del mes anterior al de la aprobación en firme del acuerdo de convocatoria;
- e) Para que prospere la destitución, se requiere al menos, del voto de los dos tercios de los participantes en el plebiscito;
- f) Si el resultado del plebiscito es la destitución del alcalde, corresponderá al Tribunal Supremo de Elecciones la reposición del funcionario, de entre los dos vice- alcaldes, por el resto del período;
- g) Y, finalmente, si ambos vicealcaldes municipales son destituidos o renuncien, el Tribunal Supremo de Elecciones deberá convocar a nuevas elecciones en el cantón respectivo, en un plazo máximo de seis meses, y el nombramiento será por el resto del período;
- h) En este último caso, mientras se realiza la elección, el Presidente del concejo asumirá, como recargo, el puesto de alcalde municipal, con todas las atribuciones que le otorga el Código Municipal.

Ahora bien, ¿de dónde surge esa regulación específica? ¿qué motivaciones llevaron al legislador de 1998 a su aprobación?, ¿se utilizaron modelos comparados o se trata de una regulación autóctona?, ¿cuál fue el proceso intelectual, de discusión y deliberación que llevó, primero, a la elección popular del alcalde y luego, a la posibilidad de revocarle el mandato en un plebiscito?.-

Para responder esas interrogantes, ha sido necesario acudir al expediente legislativo en que se tramitó el Proyecto del Código Municipal y al criterio y opinión de los diferentes actores políticos y jurídicos que, en esa época, tuvieron una participación destacada y determinante para la aprobación final de la iniciativa que dio lugar a la ley 7794 en análisis.

### **C. La aparición de la figura del alcalde, como funcionario de elección popular y de la figura de la revocatoria de mandato.**

Tal y como se ha señalado, hasta mil novecientos noventa y ocho, el ejecutivo municipal era un funcionario que dependía enteramente del Concejo Municipal, ya que era nombrado por éste, y para su destitución, tan sólo se requería de la mayoría absoluta de los regidores que integraban dicho órgano deliberativo.

Esa situación, se reitera, cambió radicalmente con el nuevo Código Municipal, aprobado el 30 de abril de ese año (Ley 7794), en el cual se estableció la elección popular del alcalde, la aparición de los vice-alcaldes y la figura del plebiscito revocatorio, como mecanismo novedoso de conclusión anticipada del mandato conferido en las urnas.

Ese cambio, implicó una transformación sustancial de las relaciones de poder que se presentaban hasta entonces en el ámbito interno de las Municipalidades –no es lo mismo un ejecutivo dependiente del Concejo, que uno de elección popular-, y también cambió radicalmente la forma en

que se realizaba la gestión sustantiva de la Municipalidad, orientada a la satisfacción de los intereses y la prestación de los servicios locales.

Y es que, en efecto, a partir de ese cambio en su designación y remoción, la persona titular de la alcaldía pasó de ser un simple ejecutor de los acuerdos del Concejo, a convertirse en la figura administrativa central de la entidad, con funciones gerenciales y con prácticamente total independencia en materia de gestión local, respecto del órgano deliberativo, cuya actuación quedó reservada al establecimiento y definición de las grandes políticas locales.

La Municipalidad, desde entonces, es un ente territorial, con no uno, sino dos órganos de máxima jerarquía: por un lado el Concejo y por el otro el Alcalde o la Alcaldesa que, cada cual en el ámbito de su competencia (el primero, de dirección política, el segundo desde el punto de vista administrativo), se encargan de velar por la satisfacción de los intereses y servicios locales.

Resulta por eso esencial, conocer el proceso político que llevó a ese cambio tan intenso del status quo local, lo mismo que hurgar en las motivaciones y los fines perseguidos por los precursores de la reforma legal en análisis.

### **c.1 El trámite legislativo del expediente #12.426.-**

La iniciativa del Proyecto de “Código Municipal”, como se le conoció, se le debe al legislador Juan Luis Jiménez Succar, diputado del entonces gobernante Partido Liberación Nacional (Administración Figueres Olsen, 1994-1998).

Fue presentada el 25 de abril de 1995, se le asignó el expediente N°12.426 y su estudio se le encargó inicialmente a la Comisión Permanente de Gobierno y Administración, aunque luego se trasladó a la denominada “*Comisión Especial sobre Descentralización del Estado y el fortalecimiento de los gobiernos locales*”, creada durante ese período legislativo, y presidida por el propio diputado Jiménez Succar, autor como se dijo, de esa iniciativa.

Su antecedente principal, de acuerdo con la exposición de motivos, se encuentra en el VII Congreso de Municipalidades, celebrado en los meses previos a las elecciones nacionales de febrero de mil novecientos noventa y cuatro, con la participación del sector municipal y de los principales candidatos presidenciales, a saber el Dr. Miguel Ángel Rodríguez Echeverría (PUSC) y el Ing. José María Figueres Olsen, éste último elegido finalmente para ocupar la Presidencia de la República.

Uno de los mayores aportes de ese Congreso, fue la creación de una “Comisión de Reforma Integral al Régimen Municipal”, órgano integrado por representantes de las municipalidades y los partidos políticos, que justamente fue la que propuso, entre otros cambios, el de la elección del alcalde mediante sufragio directo.

Sin embargo, ni las propuestas de esa Comisión, ni el texto original del proyecto sometido a consideración de la Asamblea Legislativa, hacían referencia alguna a la revocatoria del mandato.

No fue sino varios años después de su presentación, que surgió la idea de su destitución, a través de un plebiscito revocatorio, lo que se aprobó, valga adelantarlo desde ahora, de manera casi unánime y sin que se produjera ningún tipo de discusión sobre las bondades o en su caso los riesgos intrínsecos, que suponía la propuesta.

En efecto, el artículo 47 de ese Proyecto estableció la figura del alcalde y vice-alcalde, que venía a sustituir al hasta entonces denominado “ejecutivo municipal”.

Conforme a la propuesta, ambos funcionarios serían electos popularmente, por un período de cinco años. La elección se realizaría simultáneamente con la de los Concejales y estaba prevista la posibilidad de reelección.

El plebiscito revocatorio, no figuró como parte de esa iniciativa: Se mantuvo la regla vigente hasta entonces, conforme a la cual, la remoción del cargo –o la cancelación de credenciales-, correspondía al Tribunal Supremo de Elecciones, en razón de la renuncia, destitución o incapacidad comprobada para ejercer el cargo (folio 25 y siguientes).

El Concejo, por su parte, perdía por virtud de la iniciativa, la potestad de destituir directamente al alcalde o a los vice alcaldes, aunque se previó

que le correspondía comunicar al Tribunal Supremo de Elecciones, las faltas que justificaran su remoción.

Igualmente, tocaba al órgano deliberativo aprobar los permisos para las ausencias temporales del alcalde y vice alcalde hasta por un plazo de dos meses y nombrar al alcalde interino, para suplir su ausencia (artículo 16, incisos o) y q).

La “Comisión Especial sobre Descentralización del Estado y el fortalecimiento de los gobiernos locales”, encargada de estudiar y dictaminar el proyecto, consultó ampliamente el texto con las 81 municipalidades del país, el Instituto de Fomento y Asesoría Municipal, la Contraloría General de la República y la Procuraduría General de la República.

Luego de lo cual, se dispuso su remisión, el 23 de octubre de 1996, a una Subcomisión especial, integrada por los diputados Juan Luis Jiménez Succar, Rodrigo Gutiérrez Schwanhauser y Marlene Gómez Calderón, quienes tuvieron a su cargo la redacción del texto sustitutivo, de fecha 13 de noviembre de 1997, que finalmente fue dictaminado unánimemente, en la Comisión ya indicada, en fecha 22 de abril de 1998.

Es en ese texto sustitutivo, en donde aparece por primera vez, la figura de la revocatoria de mandato (folio 323).

La regulación relativa al Alcalde Municipal, pasó de ser el Capítulo II del Código y comprendía los numerales 16 a 22 (folios 321 a 323). Esas disposiciones reiteraban la creación de la figura del alcalde y el alcalde

suplente, como figuras de elección popular (artículo 16); los requisitos para acceder a esos puestos (artículo 17); los impedimentos (artículo 18); sus atribuciones (artículo 19) y las causales de pérdida de la credencial (artículo 20).-

La revocatoria de mandato, por su parte, aparecía en el numeral 21 (folio 323), cuyo contenido se mantuvo prácticamente incólume hasta la aprobación definitiva de la iniciativa en el Plenario Legislativo.

El precepto, indicaba la necesidad de una moción, que debía estar firmada por al menos la mitad de los regidores (el texto final aprobado, redujo ese número a una tercera parte de los regidores); asimismo, la moción debía ser aprobada por no menos de las tres cuartas partes de los integrantes del Concejo y se previó la imposibilidad de veto.

La norma también contemplaba la realización del plebiscito revocatorio, para la destitución o no del alcalde, requiriéndose para la remoción, el voto de al menos dos tercios de los votos válidos de la consulta, en la que deberían participar, al menos, el 10% de los electores inscritos en el respectivo Cantón.

Finalmente, si había destitución, el cargo debía ser asumido por el alcalde suplente. Para el caso que ambos funcionarios –el alcalde y su suplente- fueran destituidos o renunciaran, el Tribunal Supremo de Elecciones debía convocar a nuevas elecciones en el plazo de tres meses, para elegir a los sustitutos por el resto del período; mientras ello no

ocurriera, el Presidente del Concejo, debía asumir la alcaldía como recargo.-

El texto sustitutivo, fue nuevamente consultado a los entes locales y nacionales ya señalados, el trece de noviembre de mil novecientos noventa y siete y su contenido se aprobó, como base de la discusión (folio 362).

El Departamento de Servicios Técnicos de la Asamblea Legislativa, que también se pronunció sobre ese texto, no hizo observación u objeción alguna al tema de la revocatoria del mandato (folios 507 y siguientes), de modo que el texto recibió dictamen afirmativo unánime de la Comisión, el primero de abril de 1998.

Integraron ese órgano parlamentario y concurrieron con su voto favorable, además de los ya citados Jiménez Succar, Gómez Calderón y Gutiérrez Schwanhauser, los legisladores Edelberto Castiblanco Vargas, Alejandro Chaves Ovares, Oscar Ureña Ureña y Alexander Salas Araya.-

El proyecto se envió al Plenario el 3 de abril de 1998 (folio 721), sin embargo, en vista de que se había consultado al Tribunal Supremo de Elecciones y que este órgano constitucional presentó sus observaciones en memorial del 21 de abril de mil novecientos noventa y ocho (folios 766 a 782), ese mismo día fue devuelto a la Comisión dictaminadora.

El Tribunal, aunque no objetó el tema de la revocatoria del mandato, sí planteó algunas objeciones en la regulación del tema del alcalde.

Cuestionó el hecho de que se designara a dicho funcionario en las mismas elecciones previstas para los regidores municipales, indicó que

resultaba conveniente la designación de dos vicealcaldes y no sólo uno; que estos funcionarios entraran en funciones en el mes de febrero siguiente a la elección, que las sustituciones fueran realizadas por el Tribunal y que el plazo máximo para el llamado a nuevas elecciones de alcalde, en caso de renuncia o revocatoria de éste y sus dos suplentes, se aumentara de tres a seis meses.-

El mismo día, veintiuno de abril, acogiendo las recomendaciones del Tribunal Supremo de Elecciones, el Diputado Jiménez Succar propuso y la Comisión aprobó, agregar dos nuevos párrafos al artículo 16 del Proyecto que entonces regulaba el tema, cambios que en lo esencial, dispusieron que las elecciones para alcalde o alcaldesa se realizarían el primer domingo de diciembre del año en que se realizan elecciones nacionales y que los que resulten electos tomarán posesión de sus cargos el primer lunes de febrero (folio 739).

Se mocionó y acordó una modificación al artículo 134, párrafo segundo del Código Municipal, conforme a la cual, la elección de los alcaldes y síndicos se realizaría mediante la mayoría de votos válidos en cada Cantón.

Además, y en concordancia con el dictamen del mismo Tribunal se ampliaron a dos los vicealcaldes, se modificó la forma de la sustitución de los alcaldes en caso de renuncia y remoción (folios 785, 790 804 y 807).

El veintidós de abril, una vez aprobadas esas modificaciones, se emite un nuevo dictamen afirmativo unánime de la Comisión (folios 817 y

siguientes) y el expediente se remite al Plenario el día siguiente, veintitrés de abril, donde se aprobó en primer debate, por unanimidad de los 45 diputados presentes, en la sesión N° 144 de ese mismo día y en segundo, también por unanimidad de los 47 diputados presentes, el 27 de ese mismo mes y año (folios 882, 885, 887, 895, 940, 944 y 945).

El decreto legislativo (#7794), se envió al Poder Ejecutivo, donde fue sancionado el día treinta de abril, último de esa legislatura, por el Presidente de la República, José María Figueres Olsen y la entonces Ministra de Gobernación y Policía, Laura Chinchilla Miranda (folio 1065).

El texto definitivo, finalmente, apareció publicado en el Diario Oficial “La Gaceta”, N°94 del 18 de mayo de 1998, fecha desde la que rige hasta nuestros días.

### **c.2. La (ausencia de) discusión legislativa sobre la revocatoria del mandato.**

En el expediente legislativo, no quedó constancia de ninguna discusión relativa al tema de la incorporación del mecanismo de la revocatoria de mandato, de modo que resulta imposible derivar de ellas, las razones o fundamentos que dieron lugar a su aparición.

Tal y como se acaba de reseñar, la figura no formaba parte de la propuesta original y apareció regulada por primera vez, el 13 de noviembre de 1997, dentro del texto sustitutivo del Proyecto de Código Municipal presentado en esa fecha, por parte de una subcomisión

designada al efecto, en el seno de la Comisión Especial sobre Descentralización del Estado y el fortalecimiento de los gobiernos locales.

Las actas del trabajo de esa Subcomisión no constan en el expediente, de modo que lo único que existe, es el texto que se propuso en esa ocasión. Además, ni en la Comisión especial, ni en el Plenario, hubo discusión alguna sobre el tema.

En la Comisión, el texto se dictaminó unánimemente y las únicas observaciones y recomendaciones sobre el tema, provenientes del Tribunal Supremo de Elecciones, fueron acogidas en ésta sin ningún tipo de reservas e incorporadas al texto.

Lo mismo ocurrió en el Plenario Legislativo, órgano que aprobó el Proyecto por unanimidad en ambos debates, sin que conste la intervención o uso de la palabra de un sólo diputado, ya fuera en relación con el Código en general o con la revocatoria de mandato, en particular.

La principal fuente de información, sobre este tema, es el ex legislador, licenciado Juan Luis Jiménez Succar<sup>19</sup>, diputado en los períodos 1994-1998 y 2010-2014, autor, en el mes de abril de mil novecientos noventa y cinco, del Proyecto de ley del Código Municipal.

Fue a su vez, integrante y Presidente de la “Comisión Especial sobre Descentralización del Estado y el fortalecimiento de los gobiernos locales”,

---

<sup>19</sup> Entrevista con el lic. Juan Luis Jiménez Succar, realizada el veintitrés de enero de 2013.

que analizó dicho proyecto, desde donde se irguió como su principal impulsor.

Reseña el licenciado Jiménez Succar, que la iniciativa surgió luego de una gira por diversos países de Centroamérica y Europa, en donde pudo palpar la realidad de los regímenes municipales de esos ordenamientos.

En ese entonces, afirma, constató que Costa Rica era el único país de Centroamérica, en donde el ejecutivo municipal o alcalde, no era de elección popular, lo que desde su punto de vista significaba un rezago inaceptable en esa materia.

Otra fuente informativa fue el caso colombiano, donde observó que un gran porcentaje del presupuesto nacional se trasladaba a los municipios. España, fue otro punto de referencia; en ese país, señala, el alcalde tiene voz y voto en el Concejo, aunque ello implicaba modificar la conformación del Concejo, lo que se estimó inviable para el caso costarricense.

La idea que prevaleció, en el trámite de elaboración del proyecto de ley, fue la de potenciar la participación ciudadana en el ámbito local, que en ese entonces tenía un desarrollo incipiente.

Fue Jiménez Succar, quien propuso regular la elección popular del alcalde, lo mismo que la figura de la revocatoria de mandato.

Eso sí, refiere, se buscó incorporar una regulación mínima o básica en la ley, a fin de no dificultar su aprobación. Igualmente, agrega, se ideó que la revocatoria fuera de aplicación restrictiva, de modo que se

necesitaran porcentajes altos, tanto para la moción de convocatoria al plebiscito, como para la destitución del funcionario en las urnas, con el objeto de que el mecanismo se aplicara sólo en casos excepcionales, cuando las diferencias del alcalde con el Concejo o la gravedad de las deficiencias de su gestión, hicieran necesario un cambio de timón.

Asimismo, manifiesta, se pensó en un mínimo de participación del 10%, para lo cual se consideró el alto nivel de abstencionismo, sobre todo en las elecciones para la designación de funcionarios locales.

La regulación, indica, es en todo caso autóctona, *“no hay copia de nada”*, por lo que según manifiesta el exlegislador, no se utilizó un modelo concreto de sistemas comparados.

Según se indica, el Código y sus institutos concretos se negoció con todas las fracciones representadas en la Asamblea Legislativa, había consenso en la necesidad de aprobar la reforma al régimen municipal y los instrumentos particulares incorporados en el nuevo Código.

Es esa, manifiesta, la razón fundamental por la que no hubo ni en la Comisión, ni en el Plenario Legislativo, mayor debate sobre los diversos temas involucrados.

No obstante, otros estiman que éste, como otros proyectos que vieron la luz en ese mismo período legislativo, se “aprobaron a golpe de tambor”, como parte de la agenda complementaria legislativa del denominado “Pacto Calderón-Figueres”, impulsado en esa época por el lic.

Rafael Angel Calderón Fournier (Ex presidente 1990-1994) y el Ing José María Figueres Olsen (Ex presidente, 1994-1998).

Tal es el caso del lic. Rodrigo Gutiérrez Schwanhauser, abogado, exdiputado y quien en esta última condición integró la Subcomisión Especial que redactó el texto sustitutivo del Código Municipal, que resultó finalmente aprobado por el Plenario Legislativo y para quien la falta de discusión y análisis cuidadoso del tema, se debió a la necesidad de cumplir los acuerdos sobre descentralización administrativa, suscritos por quienes califica como *“Los hijos de los caudillos”* y no necesariamente al convencimiento pleno, mediante la vía del diálogo, de los temas incorporados en ese Código.

La información que existe sobre el tema y el criterio de las personas involucradas en el procedimiento legislativo, permiten afirmar que, ciertamente, no hubo ninguna discusión al respecto, a pesar de su relevancia y de las implicaciones prácticas que tiene la aplicación del instituto de la revocatoria de mandato en la vida municipal del país.

En efecto, tal y como ya se reseñó, el texto definitivo del proyecto no quedó redactado definitivamente sino hasta el veintidós de abril de mil novecientos noventa y ocho, sin que conste que se haya producido algún debate sobre el mismo en la Comisión dictaminadora.

Al día siguiente, veintitrés de abril, se envió al Plenario y ese mismo día, éste lo aprobó por unanimidad y lo mismo ocurrió el veintisiete de ese

mismo mes, en el segundo debate; finalmente, el 30 de abril, recibió la sanción del Poder Ejecutivo.

Eso significa que entre el momento en que el asunto ingresó al Plenario y el que se sancionó la ley, transcurrieron únicamente seis días hábiles.

Ese lapsi, resulta absolutamente insuficiente, como para sostener que se pudo haber dado, aún entre quienes impulsaron la iniciativa, una discusión profunda sobre los diversos temas que involucraba el proyecto de Código Municipal y más concretamente, sobre la incorporación de la relevante figura de la revocatoria de mandato de los alcaldes.

### **3. La revocatoria de mandato. Fundamento constitucional.**

Cabe igualmente preguntarse de manera válida, ahora que se han revisado los antecedentes de la incorporación del mecanismo a nivel legislativo, sobre su fundamento constitucional.

De entrada, importa señalar que la Constitución Política costarricense, no establece expresamente la revocatoria de mandato, respecto de ningún puesto de elección popular<sup>20</sup>.

---

<sup>20</sup> En Costa Rica, por disposición constitucional, se eligen mediante sufragio directo el Presidente o Presidenta de la República, así como sus dos Vicepresidentes (artículo 133), los y las diputadas a la Asamblea Legislativa (art. 106), los y las diputadas a la Asamblea Nacional Constituyente (artículo 196), así como los regidores, regidoras, síndicos y síndicas municipales (artículos 169 y 172).- Igualmente, el Código Municipal establece que son de elección popular, los alcaldes y las alcaldesas municipales, sus respectivos suplentes, así como el o la intendente municipal y sus suplentes (artículo 12).-

Se ha estimado, sin embargo, que la aplicación de la figura, sí encuentra fundamento constitucional, particularmente en el principio participativo que postula el artículo 9 de la Carta Fundamental<sup>21</sup>. Así lo ha reconocido la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, que refiriéndose a la figura, indicó que

**“DEL PLEBISCITO REVOCATORIO DEL ALCALDE MUNICIPAL.** La norma impugnada –párrafo primero del artículo 19 del Código Municipal– en tanto faculta el mecanismo de un plebiscito revocatorio, debe ser analizada a la luz de las normas y principios constitucionales. En este sentido, es importante resaltar que este mecanismo es un instrumento de participación ciudadana, de carácter excepcional, y en consecuencia, se constituye en una manifestación directa de la democracia participativa, propia de nuestro sistema de gobierno, al tenor, fundamentalmente de la reciente reforma del artículo 9 constitucional – mediante Ley número 8364, de primero de julio del 2003–, en virtud de la cual se caracteriza por ser "popular, representativo, **participativo**, alternativo y responsable." Ahora bien, debe diferenciarse el plebiscito constitucional, previsto en el artículo 168 de la Constitución Política, dentro del procedimiento constitucional para la creación de nuevas provincias, del plebiscito municipal, dispuesto para la discusión de cualquier asuntos de relevancia para la corporación municipal, y expresamente, para decidir sobre la destitución o no del alcalde, de conformidad con el artículo 2.1.2 del Manual para la realización de consultas populares a escala cantonal y distrital del Tribunal Supremo de Elecciones, en tanto lo prevé en los siguientes términos: "Plebiscito es la consulta popular mediante la cual los habitantes del cantón se pronuncian sobre un asunto de trascendencia regional, o se manifiestan sobre la revocatoria del mandato de un alcalde". Nótese que son los munícipes –entendiendo por tales, a

---

<sup>21</sup> “Artículo 9. El Gobierno de la República es popular, representativo, **participativo** y responsable. Lo ejercen el pueblo y tres Poderes distintos e independientes entre sí. El Legislativo, el Ejecutivo y el Judicial (...).”

los vecinos de un cantón, y que conforman la respectiva municipalidad–, los que eligen, mediante elección popular, al alcalde, y este mecanismo, del plebiscito revocatorio, lo que hace es devolverles la competencia para decidir sobre la procedencia o no de su destitución. Con lo cual, el plebiscito revocatorio se constituye en el más claro ejemplo de la democracia participativa” (sentencias 04-011608 y 2014-12474)

En similar sentido se ha pronunciado el Tribunal Supremo de Elecciones, órgano constitucional para el cual, la revocatoria de mandato no sólo no es contraria a la Constitución, sino que más bien potencializa los preceptos que ella establece, particularmente los relativos a la democracia representativa y a los principios de soberanía popular y de participación ciudadana en los asuntos públicos. Señaló el Alto Tribunal electoral, que

el Constituyente ha diseñado un modelo de organización política cuyo sistema de gobierno, de orden democrático, es producto de la participación del pueblo al que, en su condición de soberano, se le concede la facultad de participar en la designación de las autoridades gubernamentales. En razón de ese reconocimiento es que el ordenamiento desarrolla varios mecanismos de participación política, que le permiten al ciudadano elegir a sus gobernantes y participar activamente en aquellas decisiones que se sometan a su conocimiento. Siguiendo el espíritu de los preceptos constitucionales, el legislador ordinario ha diseñado mecanismos de participación política cuya presencia resulta fundamental para el fortalecimiento del principio democrático en tanto, como instrumentos de formación de la voluntad popular, complementan las instituciones de democracia representativa. Así, el plebiscito revocatorio de mandato, cuyo origen y fundamento reside en el principio de soberanía popular y en el carácter participativo que es propio del Gobierno de la

República, concede al electorado la posibilidad de destituir a un funcionario que designó en el ejercicio de ese poder soberano (expediente 12-0255-1027-CA).

De modo, que salta a la vista la importancia de revisar cuidadosamente esa institución, en la medida en que permite ese control directo de la ciudadanía, al tiempo que convierte a cada persona -en tanto parte del electorado- en un actor social con verdadero poder de veto.

#### **4. La revocatoria de mandato en Costa Rica: un asunto limitado al ámbito local.**

En Costa Rica, como ya se adelantó, la revocatoria de mandato sólo se puede utilizar respecto de quien ocupa el cargo de alcalde, alcaldesa o intendente, en este último caso, donde exista concejo municipal de distrito.

Resulta relevante, entonces, revisar las reglas básicas que rigen la organización y el funcionamiento de dichas entidades locales, en orden a contextualizar adecuadamente, el entorno en que se aplica la institución en análisis.

Como primera cuestión, es indispensable recordar que, desde el punto de vista de la organización pública costarricense, la municipalidad puede ser definida como un ente local, afincado en el territorio de un cantón, que forma parte de la denominada administración descentralizada territorial.

Tiene una base esencialmente corporativa, pues encuentra sustrato y debe su existencia justamente a una comunidad, fundada a su vez en lazos cercanos de vecindad.

La Constitución Política le otorga plena autonomía para la satisfacción de todos los intereses y servicios de esos vecinos, que son denominados por la ley “municipales”, mediante la prestación de servicios o cualquier otra conducta administrativa; para lo cual, cada entidad puede darse su propio régimen organizativo interno, con diversos niveles (políticos, de control, de ejecución), así como establecer los mecanismos y procedimientos para dar cumplimiento a su fin social, ya señalado.

La organización, tanto como el funcionamiento mismo de las corporaciones locales, están determinados por los vínculos indisolubles existentes entre el gobierno local y los vecinos del Cantón.

La ley, es en este caso bondadosa -como en ningún otro ámbito de la Administración Pública costarricense- en la previsión de una serie de mecanismos de participación ciudadana, que van desde el tradicional derecho de elegir a los representantes ante la entidad y de participar de viva voz en las sesiones, hasta la incorporación directa de éstos en diversos órganos municipales -comités de deportes, juntas de educación, comisiones locales- y otras formas como las audiencias públicas, plebiscitos, referendos, etc., posibilitándose de ese modo el establecimiento de redes y puntos de encuentro entre ambos.-

La intensidad de esos vínculos llega al punto de establecer la posibilidad, sin parangón en nuestro ordenamiento, de que los vecinos revoquen en las urnas, mediante el denominado plebiscito revocatorio, el mandato otorgado al alcalde o alcaldesa en elección popular, cuando estimen que no ha logrado satisfacer las expectativas creadas al momento de su designación.

La organización municipal costarricense, otorga amplias posibilidades institucionales de los vecinos, de influenciar el funcionamiento de la entidad, así como de intervenir directamente en la formulación de las políticas y planes de desarrollo locales, ya sea en su fase de elaboración, de implementación o en su ejecución y fiscalización.

Puede afirmarse incluso, que la normativa vigente crea el espacio necesario para instaurar un modelo de organización moderno y predominantemente participativo.

Valga decir, uno que más allá de establecer reglas y procedimientos estrictos (modelo burocrático), o que busque la eficiencia por encima de todo, mediante la utilización de los mecanismos que el mercado proporciona (modelo gerencial), sea capaz de relacionar o unir las diferentes fuerzas sociales del municipio –públicas, privadas y sociedad civil-, y articularlas mediante el consenso y la participación, en torno a la búsqueda de la satisfacción del interés público.

Resulta sencillo entender, a partir de esos principios, porqué el instituto revocatorio se instauró a nivel municipal y no en otros ámbitos nacionales.

De hecho, hasta los más recios defensores de los modelos propios de la democracia liberal representativa, aceptaron que es en el ámbito local, en pequeñas comunidades, donde es posible instaurar prácticas de la democracia participativa, y ello se debe justamente a la cercanía de los vínculos existentes entre el gobierno local y los munícipes.

Se impone entonces, revisar los rasgos principales de la organización municipal costarricense, determinar el modelo o modelos organizacionales a los que se adscribe, su diseño constitucional y legal, para determinar si proporcionan el entorno adecuado para la plena aplicación de la institución revocatoria.

La Constitución Política costarricense, no se ocupa de regular, *in extenso*, la organización de los gobiernos locales.

El texto fundamental, se limita a indicar que cada cantón de la República estará a cargo del gobierno municipal y que éste se conforma de un *“cuerpo deliberante, integrado por regidores municipales de elección popular, y de un funcionario ejecutivo que designará la ley”* (artículo 169).

Además, menciona a las personas representantes de cada distrito ante la Municipalidad, a saber, el síndico propietario y el suplente, *“con voz pero sin voto”*, así como la figura de los *“Concejos municipales de distrito”*,

como órganos distritales con independencia funcional, pero adscritos a la respectiva entidad local (artículo 172).

De acuerdo con esa normativa, son dos sin embargo, los órganos centrales del municipio: por un lado, el “cuerpo deliberante” a que se ha hecho referencia y que se denomina Concejo Municipal, con funciones de orden político y cuyos miembros, llamados “regidores” se eligen por cuatro años. Y por el otro, el funcionario “ejecutivo”, hoy denominado alcalde y también de elección popular, a quien corresponde la gestión administrativa local.

En cuanto a su regulación concreta, el estudio de las actas de la Asamblea Nacional Constituyente, permite afirmar que hubo en el seno de la Asamblea, poca o ninguna preocupación de sus integrantes, por el tema organizativo local.

La discusión sobre el régimen municipal, antes bien, se centró básicamente en los alcances que debía tener la autonomía municipal y en la decisión de instaurar o no la figura de los intendentes locales –cuestión que finalmente no prosperó-, de modo que la organización municipal y el rol que cada órgano o funcionario debería jugar en el ámbito cantonal, quedó librado al legislador ordinario<sup>22</sup>.-

---

<sup>22</sup> Por referirse al Capítulo sobre el “Régimen municipal”, resulta relevante el contenido de las siguientes actas de la Asamblea Nacional Constituyente: Acta No. 78 artículo 5, Tomo II. Pag.208; Acta No.79, artículo 5, Tomo II pág. 216-217; Acta No. 80, artículo 3, pág. 218-222 y Acta No. 99, artículo. 3 Tomo. II, pág. 421-422.- En: “Asamblea Nacional Constituyente de 1949”. Tomo II, Actas. Imprenta Nacional. San José, Costa Rica, 1952, 648 p.

La jurisprudencia constitucional, ha deslindado los principales rasgos del régimen local, tal y como se desprende de la sentencia No. 5445-99 de las catorce horas con treinta minutos del catorce de julio de mil novecientos noventa y nueve, que por su relevancia, se transcribe:

En Costa Rica el régimen municipal es una modalidad de la descentralización territorial, según se desprende del párrafo primero del artículo 168 constitucional. Se define, principalmente, en los artículos 169 y 170 de la Constitución Política que señalan, en lo que interesa, que la "administración de los intereses y servicios locales estará a cargo del Gobierno Municipal formado por un cuerpo deliberante de elección popular y de un funcionario ejecutivo que designa la ley" (hoy día Alcalde Municipal); es un "sistema corporativo que goza de autonomía y de recursos económicos propios (competencia presupuestaria)". De esta enunciación de los principales rasgos jurídicos de la institución municipal, resulta absolutamente claro que se derivan ciertos elementos, a saber: la existencia de una jurisdicción territorial para atender los intereses y servicios del nivel local; la constitución de una población fincada en lazos de vecindad, de manera que todo habitante del Cantón es munícipe; el gobierno formado por dos órganos diferenciados (Concejo y Alcalde) con funciones y relaciones entre ellos definidas; la naturaleza corporativa de la institución; garantía constitucional de independencia (autonomía); y la materia objeto de su administración, que está formada por todo aquello que sea o constituya "interés y servicio local". Desde el punto de vista político, las municipalidades son gobiernos representativos con competencia sobre un determinado territorio (cantón), con personalidad jurídica propia y potestades públicas frente a sus munícipes (habitantes del cantón); operan de manera descentralizada frente al Gobierno de la República, y gozan de autonomía constitucionalmente garantizada y reforzada que se manifiesta en materia política, al determinar sus propias metas y los medios normativos y

administrativos en cumplimiento de todo tipo de servicio público para la satisfacción del bien común en su comunidad. Puede decirse, en síntesis, que las municipalidades o gobiernos locales son entidades territoriales de naturaleza corporativa y pública no estatal, dotadas de independencia en materia de gobierno y funcionamiento, lo que quiere decir, por ejemplo, que la autonomía municipal involucra aspectos tributarios, que para su validez requieren de la autorización legislativa, la contratación de empréstitos y la elaboración y disposición de sus propios ingresos y gastos, con potestades genéricas. Todo esto implica, necesariamente, que para poder definir correctamente la conformación del Estado Costarricense, debe existir un ensamble exacto en la suma de los Gobiernos Municipales en su conjunto e individualmente, en orden a las relaciones y funcionamiento coordinado con el Gobierno de la República, para evitar la coexistencia simultánea de esferas de poder de diferente origen y esencia, la duplicación de los esfuerzos nacionales y locales, y la confusión de derechos y obligaciones entre las diversas partes involucradas (...)."

Ahora bien, el Código Municipal vigente, Ley No. 7794 del 23 de febrero de 1998, desarrolla la organización mínima prevista constitucionalmente. Su numeral 12, es copia al carbón del numeral 169 de la Carta e indica que el Gobierno municipal está compuesto por el Concejo Municipal, integrado por los regidores que determine la ley, además, por un alcalde y sus respectivos suplentes, todos de elección popular.

Otros órganos legales son el auditor y el contador (artículo 52), el Secretario del Concejo (artículo 53); los consejos de distrito y los síndicos

(artículos 54 a 60); así como la tesorería municipal (artículo 108) y los comités cantonales de deportes (artículo 164)<sup>23</sup>.-

Es importante indicar, que en virtud de la autonomía de que gozan las corporaciones locales, éstas se encuentran facultadas para establecer a lo interno, la organización que mejor se ajuste a sus propias necesidades y a las de la comunidad; de modo que la regulación legal constituye apenas un mínimo organizativo, que no limita por supuesto, la potestad de auto organización ya referida.

Con todo, aunque los diversos órganos municipales aparecen esparcidos a lo largo de todo el Código, es posible distinguir al menos tres niveles organizativos: en primer término, un nivel político; en segundo, uno de control y servicios y, por último, un nivel de ejecución.

El **nivel político** está representado por los órganos de mayor relevancia para la definición y puesta en marcha de políticas públicas locales, en torno a los cuales gira y se articula, indudablemente, toda la organización municipal: el Concejo y la persona que ocupa la alcaldía.

Entre Concejo y alcalde o alcaldesa no existe relación jerárquica alguna; sus vínculos son más bien de interdependencia y coordinación, no así de subordinación, por lo que ninguno tiene potestad para revisar las conductas del otro.

---

<sup>23</sup> Ortiz señala que, en realidad, los órganos fundamentales del Gobierno local, son el Concejo y el alcalde; los demás, señala, se caracterizan por su naturaleza auxiliar e instrumental. Ortiz Ortiz, Eduardo. La Municipalidad en Costa Rica. Instituto de Estudios de Administración Local. Madrid. 1987, págs. 123 a 140.

Se trata, de dos órganos que están en la cúspide de la organización, conformando una jerarquía bifronte cuyos titulares, sin excepción, son de elección popular; circunstancia esta última que además, los deja en pie de igualdad en cuanto a su legitimidad democrática originaria.

Sus funciones son diversas y se refieren a ámbitos competenciales bien distintos. El primero –Concejo-, es el órgano político por excelencia, mientras que el segundo –Alcalde- comparte con aquél algún sector de la política y acapara la mayor parte de la función administrativa o gerencial del municipio. Aquél, debe

fijar la política y las prioridades del desarrollo municipal, en cada período del gobierno municipal electo” (artículo 13 inciso a), en tanto que a éste le corresponde “ejercer las funciones inherentes a la condición de administrador general y jefe de las dependencias administrativas municipales, vigilando la organización, el funcionamiento, la coordinación y el fiel cumplimiento de los acuerdos municipales, las leyes y los reglamentos en general” (artículo 17).

No se trata, sin embargo, de órganos que actúen de manera enteramente libre e independiente, uno del otro, sino todo lo contrario.

El buen funcionamiento del gobierno local y con ello, la satisfacción plena de los intereses y servicios de la comunidad a la que aquéllos sirven, dependen en gran medida, de la capacidad de interacción y coordinación que tengan entre sí los concejales y el titular de la alcaldía. En ese sentido, el Código Municipal es claro, al establecer una serie de vínculos, que ponen de manifiesto que la acción municipal debe ser unitaria.

Así, dentro del complejo haz de relaciones entre ambos, destacan las siguientes: La fijación de las políticas y prioridades de desarrollo del Cantón, corresponden como se dijo al Concejo, lo mismo que la aprobación del Plan de Desarrollo Municipal y la de los planes anuales operativos de la entidad; empero, en todos esos casos, éste debe sustentarse al efecto, en el programa de gobierno y las propuestas presentadas por el alcalde o alcaldesa municipal (artículo 13 incisos a) y l) en relación con el 17 inciso e).

Además, el órgano deliberativo aprueba el presupuesto municipal, con base en los proyectos que le someta la alcaldía (artículo 13 inciso b), en relación con el 17 inciso i).

El Concejo, tiene potestad para constituir establecimientos públicos, empresas industriales y comerciales y autorizar la constitución de sociedades públicas de economía mixta, pero en todos los casos, siempre a iniciativa del alcalde (artículo 13 inciso q); y lo mismo ocurre con la creación de las plazas y servicios indispensables para el buen funcionamiento del gobierno municipal, que corresponde al Concejo, siempre a gestión de la alcaldía (artículo 17 inciso j).

Finalmente, no pueden dejarse de lado las relaciones directas e inmediatas –de tipo presencial- que les unen: el alcalde debe asistir a todas las sesiones del Concejo, con voz pero sin voto, así como a toda reunión, asamblea o acto que la municipalidad realice.

Igualmente, a aquél le corresponde sancionar, promulgar y ejecutar todos los acuerdos del Concejo, al que puede convocar extraordinariamente a sesiones cuando así se lo solicite con al menos veinticuatro horas de anticipación, por lo menos la tercera parte de los regidores propietarios (artículo 17 incisos c) y m).

La conclusión, luego de revisar esa multiplicidad de relaciones, es que si bien ambos actúan a lo interno con amplia independencia en el ejercicio concreto de sus funciones –la política y la administrativa-, no es posible concebir a los órganos que componen el Gobierno municipal en forma separada o desvinculada.

Existe entre ambos, una relación inescindible, dado que el concurso de éstos se constituye en presupuesto esencial, para el normal funcionamiento de la corporación local y para el cumplimiento de las metas planteadas, en beneficio de la comunidad.

La naturaleza de esas relaciones es sumamente compleja y en no pocas veces en la práctica resulta difícil, cuando no imposible, conciliar los diversos intereses que puedan estar en juego.

La cuestión, entonces, no puede calificarse en modo alguno como simple, ni deben desdeñarse las consecuencias nefastas que puede deparar para la comunidad el desencuentro entre ambos órganos; de hecho, no está de más recordar acá que cualquier intento por revocar el mandato de un alcalde o alcaldesa, habrá de tener su origen en una moción de regidores que habrá de ser aprobada por el Concejo, esto es, muy posiblemente, en la

mayoría de los casos, el procedimiento surja con motivo de una ruptura del alcalde con el órgano deliberativo.-

En épocas pasadas el alcalde, denominado entonces ejecutivo municipal, era designado por mayoría simple del Concejo, que a su vez normalmente estaba controlado por miembros de un mismo partido político, circunstancia que hacía presumir la afinidad entre ambos y preveía mayor facilidad de coordinación de los asuntos públicos involucrados<sup>24</sup>.

Pero aún en ese momento histórico, no eran infrecuentes los roces y problemas, los que se resolvían siempre a favor del Concejo, que tenía la potestad de destituir al ejecutivo, como ocurría siempre que surgían diferencias irreconciliables entre ambos.

La situación, no obstante, ha cambiado sustancialmente desde entonces.

El debilitamiento del bipartidismo y la aparición en algunas zonas del país, de fuertes agrupaciones políticas a nivel cantonal<sup>25</sup>, han dado lugar a concejos municipales fragmentados, con múltiples y diversos

---

<sup>24</sup> El Código Municipal anterior, Ley No. 4574 del 4 de mayo de 1970, en su artículo 55 establecía que: “El nombramiento del ejecutivo lo hará el Concejo en la segunda quincena del mes de junio siguiente a su instalación. No podrá ser nombrado ejecutivo quien sea regidor o síndico, propietario o suplente. El Ejecutivo será nombrado por cuatro años, contados a partir del primero de julio inmediato a la instalación de la respectiva municipalidad y podrá ser reelecto”. Conforme al numeral 58 ídem, podía ser removido por el Concejo, por votación de al menos dos terceras partes de sus miembros.

<sup>25</sup> Entre éstos, la “Yunta Escazuceña” en el Cantón de Escazú, el “Partido del Sol” en Santa Ana y “Siglo XXI” en Curridabat, que usualmente obtienen representación en sus respectivos concejos.

intereses representados en su propio seno, tal cual ocurre hoy día en la propia Asamblea Legislativa.

Ello dificulta no sólo el funcionamiento interno del órgano deliberativo, cuyas fracciones se ven obligadas casi permanentemente a entrar en contacto y negociación entre sí, para alcanzar objetivos comunes; sino que hace mucho más tensas las relaciones del Concejo con el alcalde o alcaldesa municipal, sobre todo en aquellos casos en que el alcalde es miembro de un partido diverso al que controla o tiene al menos alguna mayoría en aquél<sup>26</sup>.

Y aún en donde existe esa afinidad política, el tema no es por ello menos problemático: recuérdese que ya el alcalde no es más dependiente del Concejo y nombrado por éste; se trata de un funcionario de elección popular, no subordinado a aquél, que no puede ahora destituirlo, como hacía antes.

---

<sup>26</sup> El XVII Informe sobre el Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible, contiene un acápite sobre el “Análisis de las Elecciones municipales de diciembre de 2010”, en el que da cuenta de esta especial situación. Señala el referido informe: “...se concluye que la conformación de los gobiernos locales plantea un panorama político complicado para los próximos cuatro años. Sólo en diez cantones (12%) una misma agrupación controla la alcaldía y posee mayoría en el concejo municipal (...) El otro extremo lo constituyen los cantones con alcaldes de una agrupación y concejos municipales integrados por partidos que cuentan con la misma cantidad de regidores (...). El escenario más complicado en términos de gestión política es de los cantones guanacastecos de Hojancha y Nandayure, cuyos gobiernos locales se encuentran altamente divididos, con alcaldías dirigidas por el PAC, en el primero, y por el ML en el segundo. Los 67 cantones restantes resultaron divididos con distintos niveles de intensidad (...) es una situación que puede dificultar, de manera significativa, la gestión de los alcaldes durante los poco más de cinco años que estarán en sus puestos. En los gobiernos divididos, estos jefes están obligados a realizar mayores esfuerzos de negociación y apertura para lograr acuerdos. Si la apertura y la negociación en estas municipalidades no prosperan, existe la amenaza de que se presenten serios problemas en gestión de los asuntos locales, con alcaldes incapaces de ejecutar sus programas políticos por el obstruccionismo de la oposición en el concejo”. En: Programa Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible (Costa Rica). Decimoséptimo Informe Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible. 17 ed. San José C.R. pág. 236.

En la práctica, se ha producido un verdadero empoderamiento de la figura del alcalde, que no duda en enfrentarse al Concejo, allí cuando estima que el ejercicio de su competencia o su independencia funcional se encuentran amenazadas por el órgano político, lo que ocurre con bastante frecuencia en nuestro medio.

Existe pues, una tensión permanente entre ambos órganos, dado que a partir de la promulgación del Código Municipal, No. 7794, el Concejo ha perdido el protagonismo que tuvo hasta entonces y lo ha hecho frente a la figura del alcalde, que aparece hoy como la imagen de la municipalidad, ante otros detentadores del poder, sean locales o nacionales, y ante la ciudadanía, que lo reconoce como el elemento central de la Municipalidad, el interlocutor natural de la sociedad civil con el gobierno local y a quien las personas acuden predominantemente, en la búsqueda de una solución a sus múltiples problemas y exigencias.-

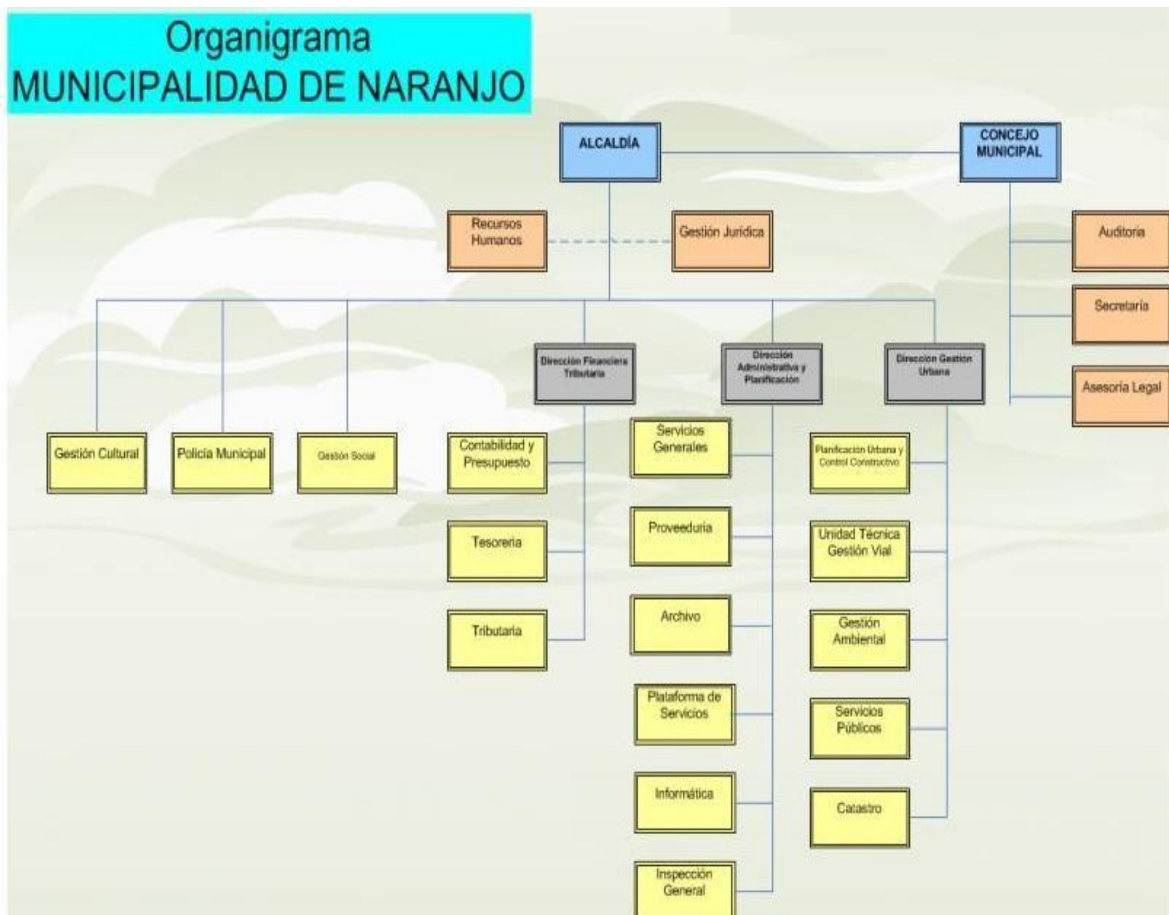
Por otra parte, los otros dos niveles, valga decir, el de **control y de servicios** y el de **ejecución**, se encuentran bajo la dirección del alcalde o alcaldesa, excepción hecha de la auditoría que se mantiene bajo el ala del Concejo.

El segundo nivel, en el área de control, estaría constituido por los departamentos u oficinas encargadas de la planificación local, los recursos humanos, comunicación y contraloría de servicios; así como por los servicios jurídicos, informáticos, control fiscal y urbano y seguridad municipal.

Finalmente, el tercer nivel –de ejecución- lo integran propiamente las oficinas encargadas de la hacienda municipal (tesorería, cobro de tributos, presupuesto), gestión vial, planificación urbana, control constructivo y otros servicios como recolección de desechos sólidos, limpieza de parques y vías, policía municipal, alcantarillado pluvial y alumbrado público, así como agua potable, cuando corresponda. Además, lo relativo a la gestión ambiental y al catastro municipal.

Esa organización básica, puede representarse entonces de la siguiente manera, tomando como base una municipalidad de tamaño medio, del Valle Central del país:

### **ILUSTRACIÓN N°1. ORGANIGRAMA MUNICIPAL BÁSICO**



Fuente: Página web. Municipalidad de Naranjo, Alajuela, en: <https://www.naranjo.go.cr>

La cuestión, es determinar si esa organización permite la interacción entre los diversos actores, a lo interno de la Municipalidad y entre éstos y los destinatarios de las conductas de los órganos locales y los usuarios de los diversos servicios municipales.

Como se ha señalado ya, y queda de manifiesto de la explicación anterior, los niveles de control y de ejecución dependen jerárquicamente de la alcaldía municipal, como dependen también de ésta prácticamente

todos los empleados municipales (excepción hecha se reitera, del auditor y el secretario municipales).

Consecuentemente, no existe un canal de tipo formal y directo, que vincule los diversos órganos de gestión administrativa con el nivel político que corresponde al Concejo Municipal; la vía de acceso es por medio del alcalde o alcaldesa, con quien tales órganos sí tienen una relación estrecha y directa.

El Concejo, efectivamente, no puede inmiscuirse en funciones propias de los órganos administrativos, sean de control, de servicios o de ejecución; lo que dificulta la coordinación interna y al no existir relación jerárquica de ningún tipo con el alcalde, tampoco puede revisar la conducta de aquellos –vía recurso-, ni avocarse las competencias de éstos, por lo que técnicamente, en la práctica, hay una separación tajante entre esos niveles. Ya la jurisprudencia nacional ha dado cuenta de esa situación.

La Sala Primera de la Corte Suprema de Justicia en su sentencia No. 776-C-S1-2008, de las 09:25 horas del 20 de noviembre de 2008, señaló que:

la competencia que ostenta el Concejo Municipal como jerarca administrativo para revisar la conducta de sus inferiores (potestad que en todo caso viene dada por el numeral 102 incisos b) y d) de la Ley General de la Administración Pública (en adelante L.G.A.P.), se encuentra reservada al cotejo de legalidad de los actos dictados por sus inferiores, es decir, por los órganos que dentro de la línea organizativa de mando (101 ibídem), guardan una relación directa de sujeción jerárquica. Estarían excluidas de tal potestad por ende, las decisiones de todas

aquellas oficinas que no dependan (directa o indirectamente) del Concejo (...) Lo anterior implica, como se ha señalado, que corresponde al Concejo conocer de la apelación de las decisiones de los órganos respecto de los cuales ostente un ligamen o relación jerárquica, directa o indirectamente de carácter orgánico y funcional, lo que resulta evidente si se considera que es una potestad inherente a su condición de jerarca. (...) la referencia a la potestad de revisión aplica solo para los órganos jerárquicamente inferiores, por ende, respecto del Concejo, es pertinente para los actos de los funcionarios de los órganos que tengan algún grado de sujeción con ese cuerpo colegiado, aún refleja. Empero, no aplicaría para aquellos en los que no se presente el ligamen jerárquico referido, resultando excluidas de esta potestad las unidades administrativas que dependen de otra fuente jerárquica: el Alcalde (...) Así visto, es claro y evidente que el Concejo no podría conocer en apelación los actos del Alcalde ni de aquellos funcionarios sobre los cuales, éste último tenga la potestad jerárquica. Considerar que sí, implicaría por completo despojar a ese funcionario de una de sus atribuciones esenciales, tal cual es: “Ejercer las funciones inherentes a la condición de administrador general y **jefe de las dependencias municipales**, vigilando la organización, el funcionamiento, la coordinación y el fiel cumplimiento de los acuerdos municipales, las leyes y los reglamentos en general”, (el resaltado no es del original), como lo señala el inciso a) del canon 17 del C.M. Esa jefatura no podría concretarse plenamente si no le corresponde conocer en apelación los actos de sus inferiores, por cuanto, es mediante este remedio que tiene la oportunidad de ajustarlas a la legalidad u oportunidad. Ergo, la revisión de esos actos no incumbe al Concejo, sino al Alcalde.

Además, es claro que a lo interno de cada nivel –control y ejecución– se ha establecido un reparto de competencias que impide a los diversos órganos inmiscuirse dentro de las funciones del otro u otros, sin perjuicio

de las necesarias relaciones de coordinación, en atención a la naturaleza de la actividad concreta.

Como se puede advertir, la gestión administrativa se realiza ciertamente en el marco de una organización esencialmente burocrática, que desarrolla su actividad dentro de una distribución de competencias claramente establecida, con deberes predeterminados y mediante relaciones de tipo jerárquico, de mando y subordinación, en cuya cúspide se encuentra el alcalde o alcaldesa y de ahí “hacia abajo”, hasta llegar a la base de la organización.

Los servicios se prestan mediante reglas y procedimientos técnicos, y las gestiones se hacen normalmente a través de fórmulas pre impresas, buscando la especialidad orgánica y el respeto pleno a la legalidad administrativa, siendo el elemento central la tecno estructura.

Sigue siendo la municipalidad, en general, un ente con mentalidad mecanicista, que propicia sobre todo y ante todo el cumplimiento de la legalidad, como presupuesto esencial de la eficiencia y eficacia en su gestión, aunque esto último no siempre se logra.

Muchas municipalidades agotan sus exiguos presupuestos en el pago de salarios y otros extremos laborales, limitando en grado sumo la inversión en infraestructura y servicios y afectando la efectiva prestación de los servicios a su cargo.

La Municipalidad, por otra parte, no se vio seriamente influenciada desde el punto de vista institucional, por la corriente liberal que abogó,

durante la década de los ochentas y los noventas, por una utilización más fuerte de los modelos de organización del sector privado y por la utilización de los mecanismos y formas de gestión propias de éste (Nueva gestión pública).

En realidad, ya sea que esto se deba a la naturaleza de los servicios y actividades propias del ámbito local, demasiado pequeñas o básicas, y en muchos casos poco lucrativas, como para interesar al mercado, o bien a la lentitud con que ocurren los cambios a nivel legislativo, sobre todo en lo que toca al nivel de las reformas de la Administración Pública, lo cierto es que el Derecho Público ha seguido rigiendo, de manera preponderante, la gestión de las corporaciones locales.

La utilización de la figura de la concesión llegó a algunos servicios, que normalmente eran brindados en forma directa por la municipalidad. Tal es el caso de la recolección de desechos sólidos, y la prestación de algunas actividades técnicas como la reparación de acueductos o lo relacionado con el alumbrado, que se concesionaron a empresas particulares.

Del mismo modo, algunas actividades propias de las labores internas de los municipios, fueron contratadas al sector privado, como ocurre con la seguridad de las instalaciones municipales y las labores de aseo y mantenimiento de éstas, así como de otros bienes de dominio público, como la limpieza de vías y parques, en donde las típicas cuadrillas municipales, han sido sustituidas por empresas que realizan obras por contrato.

Del mismo modo, conceptos como la atención al cliente, la utilización de la tecnología y el tema del gobierno local digital, han tenido éxito, sobre todo en las municipalidades más importantes –por su tamaño y recursos económicos-, y además, se han instaurado algunas formas de colaboración público privadas, en materias como el manejo de los desechos sólidos, siempre relevante para la población local.

Esos cambios, sin embargo, no han implicado un desplazamiento serio y definitivo hacia el ámbito de la gestión privada y la actividad del municipio sigue centrada en una municipalidad que por lo pronto, se afina en los paradigmas de la “burocracia neo weberiana”, en donde el imperio de la ley y los procedimientos, el mecanicismo y el control, siguen siendo la regla de actuación general.

La tan buscada –y aún lejana- eficacia administrativa local, en donde imperen la solución pronta de los problemas comunales, la prestación oportuna y de calidad de los servicios públicos, siguen siendo la principal meta pendiente de las autoridades locales, que no encontraron tampoco en el sector privado, ni en sus reglas e instrumentos, una solución definitiva a las limitaciones que les aquejan y a los retos aún pendientes.

#### **5. La organización local, modelos relacionales de gestión pública y espacios participativos:**

La realidad, ha dado paso a nuevos modelos y formas organizativas, cuya finalidad es llenar las lagunas y deficiencias de los anteriores y mejorar la gestión administrativa en general.

Lo anterior, mediante la creación y fortalecimiento de nuevas relaciones sociales y sobre la base de mayor transparencia y de la participación directa e inmediata de la ciudadanía, ya no sólo en la designación -mediante procesos electivos-, de los titulares de los órganos nacionales y locales de mayor relevancia, sino también y sobre todo, mediante la intervención directa e inmediata en la formulación, la ejecución y el control de políticas públicas, a través de procesos específicos de consulta, debate y participación social (Subirats)<sup>27</sup>.-

La Administración relacional, como se denomina, se funda en una nueva forma de gobernar, diversa del modelo burocrático o jerárquico y que cuenta con un modo más cooperativo de cumplir las finalidades públicas (nueva gobernanza), en el cual, como lo señala Alguacil<sup>28</sup>, actores estatales y no estatales participan directamente en la gestión de los asuntos públicos en redes mixtas público privadas.

Tiene pues, un carácter mucho más inclusivo que los modelos anteriores y promueve la participación de la sociedad civil, sobre la base del reconocimiento de la complejidad social y la concurrencia o pluralidad de actores que deben ser incluidos en la gestión de la política pública<sup>29</sup>.-

---

<sup>27</sup> Subirats, Joan. “Democracia, participación y eficiencia”. Revista de Serveis personals locals. No. 6, 1997, pp.87-95.

<sup>28</sup> Alguacil Gómez, Julio. Administración Relacional. Eunomía. Revista en Cultura de la Legalidad, No.2, marzo-agosto 2012, Madrid, pág. 154.

<sup>29</sup> El mismo autor, señala al respecto que: *“los nuevos problemas y los nuevos retos de nuestras sociedades son multidimensionales, interterritoriales e intergeneracionales, y precisan de un reconocimiento de la complejidad y de una estrategia intersistémica para poder afrontarlos. Así, la desafección de los ciudadanos hacia la política y la necesidad de repolitizar a la sociedad no pueden considerarse sin la creciente*

La cuestión es determinar, si en el ámbito local costarricense es posible encontrar, al menos, el germen de este modelo, valga decir, dilucidar si los municipios fundan su gestión en el establecimiento de este tipo de redes, si tienen procedimientos participativos y si en la práctica la sociedad civil interviene activamente, en la gestión de los intereses y servicios locales.

Lo primero que debe considerarse al respecto, es que el concepto de participación se encuentra indudablemente, en la base de la organización local.

No en vano, el propio artículo primero del Código Municipal, establece el cimiento corporativo del municipio, al señalar que éste se encuentra constituido *“por el conjunto de personas vecinas residentes en un mismo cantón, que promueven y administran sus propios intereses, por medio del gobierno local”*<sup>30</sup>.-

El municipio, en efecto, se concibe como una organización de tipo territorial, pero ante todo como un conjunto de personas, definiéndose desde la misma norma la naturaleza participativa que debe tener el gobierno municipal, al señalar que son las personas vecinas del cantón, quienes promueven y administran sus propios intereses.

---

*fragmentación social y la necesidad de alcanzar la cohesión social, sin la crisis ambiental y la necesidad de construir un nuevo paradigma sostenible social y ambientalmente, sin la multiculturalidad y la necesidad de generar confianza intercultural (...)*”. Alguacil Gómez, Julio. Ídem, pág 156.

<sup>30</sup> Así reformado por Ley No. 8769, del 12 de noviembre de 2008.

Podría señalarse, que de lo que se trata es de la instauración simple y llana de la idea clásica de la representación política, en donde los vecinos actúan a través del gobierno local, libremente designado en las urnas; sin embargo, el tema va más allá.

El Código Municipal, es quizás el único cuerpo normativo nacional, que señala que la gestión de los asuntos públicos locales corresponde a los propios vecinos, lo que da cuenta que a este nivel de la organización pública, sí se estableció el tema de la participación ciudadana, como fundamento y presupuesto del éxito de la gestión local.

Las municipalidades, continúa el texto legal, *“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”* (artículo 5), con lo cual, resulta evidente, en este ámbito, la participación constituye no una opción, sino un verdadero imperativo, lo que lleva ciertamente a la gestión local, por los caminos de la administración relacional, en los términos ya indicados.

Además, resulta claro también que, en principio, ese precepto impone la necesidad de una participación activa de los munícipes<sup>31</sup> en la toma de decisiones, lo que incluye por supuesto, la decisión en cuanto a la política pública del Gobierno local.

---

<sup>31</sup> El vocablo “munícipe”, es sinónimo de residente del cantón y no de integrante propiamente del Gobierno local, como erróneamente se entiende en muchas ocasiones.

Nada dice sin embargo el Código, de la gestión o ejecución de esas decisiones, o del control y fiscalización de ellas, por parte de la comunidad.

Si bien no podría entenderse que la falta de regulación expresa de esas facultades, implica que no es posible realizarlas, dado que es de suyo que quien interviene en la toma de una decisión puede por principio, participar en su ejecución o controlar su efectiva y correcta realización, en este extremo sí se advierte la existencia de una debilidad en el marco institucional, que prácticamente no establece ningún mecanismo concreto de control, una vez tomada una decisión a nivel municipal.

Salvo, claro está, el castigo en las urnas, ya sea para los regidores o la persona que ocupa la alcaldía, al momento de una nueva designación una vez vencido el período de nombramiento o, en el caso del alcalde, aún antes de que ello ocurra, mediante la revocatoria de mandato (artículo 19) .-

Esa normativa, en cambio, sí es prolija en mecanismos de participación directa para la toma de decisiones en el gobierno local.

En primer término, se prevén las figuras del *plebiscito*, *el cabildo* y *el referendo*, que en materia local están previstos desde la década de los setenta del siglo pasado<sup>32</sup>, aunque con pocos resultados prácticos, dada la casi nula utilización de esos instrumentos.

---

<sup>32</sup> Efectivamente, el Código Municipal anterior, Ley No. 4574 del 4 de mayo de 1970, establecía esas figuras en sus numerales 7 y 21. A nivel nacional, el instituto del referendo y la iniciativa popular, debieron esperar hasta principios del nuevo siglo (Ley 8281 del 16 de mayo de 2002, que reformó los numerales 9, 105 y 123 de la Constitución Política), aunque el plebiscito sí aparece en la Constitución Política de 1949, cuyo numeral 168 establece ese mecanismo, dentro del procedimiento legislativo para la creación de nuevas provincias. En idéntico sentido, Murillo Arias Mauro. Participación de los munícipes en el gobierno local. Ensayos de Derecho Público. 1ª ed. San José CR. EUNED, 198, págs. 267 a 272.

El plebiscito y el referendo son dos modalidades diversas consultas populares; el primero, permite a los habitantes de un cantón pronunciarse sobre algún asunto de trascendencia para el cantón o la región en que éste se ubica, o bien, para decidir sobre la revocatoria de mandato del alcalde o alcaldesa<sup>33</sup>. Mientras que el segundo, tiene por objeto la participación de los munícipes en el procedimiento de aprobación, modificación o derogación de la normativa municipal, concretamente los reglamentos<sup>34</sup>.

Del mismo modo, el cabildo (artículo 13), es la consulta en la que se somete a conocimiento de los munícipes un proyecto de la corporación local, para que la comunidad emita su opinión al respecto o realice observaciones sobre la propuesta<sup>35</sup>.

Otro mecanismo participativo es la audiencia pública dentro del trámite de aprobación de Reglamentos (artículo 43), la obligación del alcalde de incluir en el Proyecto de Plan de Desarrollo Municipal que debe someter al Concejo, *“las necesidades y los intereses de la población”*, con lo cual resulta imperativo establecer canales más o menos formales con los habitantes del cantón, con el fin de poder plasmar esas exigencias en el documento (artículo 13 inciso l).-

---

<sup>33</sup> Al respecto, véase Garzaro, Rafael. Plebiscito y Referendo. Revista del Colegio de Abogados de Puerto Rico, V. 50 enero-junio 1989, No. 1-2 pág 3, citado por Fernández Argüello Hubert e Ileana Sánchez Navarro, Las consultas populares a nivel cantonal y distrital. 1ª ed. San José, C.R. IJSA noviembre de 1999 p. 31.

<sup>34</sup> Así define el referendo, el artículo 2.1.3 del Manual para la realización de consultas populares a escala cantonal y distrital. Decreto del Tribunal Supremo de Elecciones No. 03-98 , publicado en La Gaceta No.204 del 21 de octubre de 1998 y sus reformas.

<sup>35</sup> Fernández Argüello Hubert y otra. Ídem, pág. 36.

El alcalde o alcaldesa, debe difundir *“a las diferentes organizaciones y a las personas vecinas del cantón”*, su programa de gobierno (artículo 17, inciso e) y además, *“rendir cuentas a los vecinos del cantón, mediante un informe de labores ante el Concejo Municipal, para ser discutido y aprobado en la primera quincena de marzo”* (artículo 17, inciso g).

En las municipalidades de las zonas costeras y en general, para la aprobación de los planes reguladores, se debe someter el plan a consulta pública (artículo 17 de la Ley de Planificación Urbana).

Las sesiones del Concejo son públicas, lo que facilita la transparencia, el control ciudadano y obliga a la rendición de cuentas (artículo 41); en las comisiones municipales, se permite la participación de particulares, en condición de asesores.

La norma es importante, en la medida en que permite la intervención de la ciudadanía en las sesiones de las diversas comisiones, sean estas permanentes o especiales<sup>36</sup>.

Lo anterior, sin embargo, no resulta suficiente. La participación de la ciudadanía debe plantearse, desde la perspectiva relacional, permitiendo la integración de ésta en dichos órganos como parte del pleno de éstos, con voz y voto, valga indicar entonces, con verdadero poder de decisión o de veto y no simplemente en función consultiva.

---

<sup>36</sup> De conformidad con el numeral 49 del Código Municipal vigente, esas comisiones son, al menos las siguientes: Hacienda y Presupuesto, Obras Públicas, Asuntos Sociales, Gobierno y Administración, Asuntos Jurídicos, Asuntos Ambientales, Asuntos Culturales, Condición de la Mujer y de Accesibilidad.

De lo que se trata, en el fondo es de establecer una interrelación, que debe ser directa e inmediata, entre los concejales, el alcalde y los funcionarios locales de planta, con las personas que viven en el cantón, en orden a la solución pronta y efectiva de sus necesidades más concretas.

A nivel distrital, cada distrito cuenta con un Concejo de distrito, integrado por cinco miembros, uno de ellos el síndico y todos de elección popular. Su función básica es la vigilancia de la actividad municipal y colaborar en los distritos de las respectivas municipalidades (artículos 54 a 60).

En materia presupuestaria, corresponde a dichos concejos distritales, presentar una lista de programas, requerimientos de financiamiento y prioridades, las que deberán ser tomadas en cuenta por el Concejo Municipal, a la hora de este importante instrumento de política (artículo 94).

Y, finalmente, la construcción, mantenimiento y administración de las instalaciones deportivas del cantón y los distritos, de propiedad pública, estarán a cargo de los *comités cantonales de deportes y recreación*. Igualmente, corresponde a estos órganos, desarrollar planes, proyectos y programas deportivos y recreativos cantonales.

Éstos, estarán integrados por cinco personas: dos miembros de nombramiento del concejo, dos de las organizaciones deportivas y recreativas del cantón y un miembro de las asociaciones comunales restantes. A su vez, los comités comunales (distritales) están integrados

por cinco personas residentes en la respectiva comunidad, que son nombrados en asamblea general, convocada para tal efecto por el comité cantonal (artículos 164 a 172).

### **5.1 Redes institucionales, participación público privada y tecnologías de la información y comunicación a nivel local.**

A lo anterior, cabe agregar que el Código Municipal sienta las bases para el establecimiento de redes institucionales para la gestión de los asuntos locales.

La Municipalidad y los demás órganos y entes de la Administración Pública, señala el artículo 6 de ese cuerpo legal, “*deberán coordinar sus acciones.*”, circunstancia que obliga a una y otros a comunicar, “*con la debida anticipación, las obras que proyecten ejecutar*”.

Asimismo, el ente local tiene potestades para llevar a cabo con los entes u órganos públicos competentes, mediante convenios, sea en forma conjunta o individualmente, servicios u obras en su cantón (artículo 7).

También está prevista la posibilidad de que las municipalidades pacten entre sí convenios para facilitar y posibilitar el cumplimiento de sus objetivos o su administración, para lograr la mayor eficiencia y eficacia (artículo 9) y del mismo modo, pueden constituirse en federaciones y confederaciones, para el mismo fin (artículo 10)<sup>37</sup>.-

---

<sup>37</sup> Hay varios ejemplos al respecto. La Federación de Municipalidades de Guanacaste, agrupa los entes locales de los cantones de dicha provincia, para la coordinación y la realización de proyectos conjuntos. En el área

El Concejo Municipal, como ya se indicó, tiene facultades para constituir, a iniciativa del alcalde, establecimientos públicos, empresas industriales y comerciales y autorizar la constitución de sociedades públicas de economía mixta (artículo 13 inciso q).

Tal atribución, da paso a la posibilidad de realizar proyectos de colaboración de naturaleza público privada, propios de las más modernas formas de gestión, incluida la relacional, en la medida en que posibilita la participación de empresas y personas privadas en la prestación de servicios y la construcción de obra pública, ya no mediante la contratación administrativa o la concesión, sino mediante la realización conjunta – Administración-administrados- de ese tipo de actividades.

El siguiente cuadro, ejemplifica las diversas relaciones que se dan a nivel local y permite tener una idea clara de la multiplicidad de redes, que se dan a ese nivel, como parte esencial de la organización y funcionamiento de las municipalidades:

**TABLA N° 4. INTERRELACIONES A NIVEL LOCAL**

Tipo de relación	Entidad
Tutela (aprobaciones, autorizaciones y permisos)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Poder Central (distintos Ministerios)</li> <li>- Entidades descentralizadas</li> </ul>

---

metropolitana, el mejor ejemplo de este tipo de asociación, lo constituye la Federación Municipal Regional del Este o FEDEMUR, integrada por las Municipalidades de La Unión y Curridabat, con la finalidad de administrar el denominado Relleno sanitario d Río Azul.-

	- Poder Egresativo, Contraloría General de la República.
Coordinación (para la realización de proyectos o competencias concurrentes)	-Instituciones públicas.
Técnicas de cooperación (para la asistencia técnica, capacitación y financiamiento)	-IFAM -Universidades -Ministerios y entes descentralizados
Cantoniales (con los diversos comités y asociaciones de vecinos que se manifiestan en el Cantón)	-Comités Cantoniales de Deportes -Casas de Cultura -Patronatos de Educación -Comités locales de emergencia -Juntas Viales Cantoniales -Asociaciones de Desarrollo Comunal -Comités del medio ambiente, etc.
Servicios y trámites (con los usuarios y vecinos del Cantón)	-Vecinos o municipales
Intermunicipales (con otras municipalidades para atender asuntos de interés común)	-Municipalidades
Sector privado (con microempresas o empresas para su fomento, donaciones o coparticipación en proyectos)	-Empresa privada
Sector no gubernamental (coordinación y ejecución de proyectos específicos)	-ONGs -Fundaciones -Cooperantes internacionales

Fuente: ALVARADO, Ronulfo y otro (2004) "El gobierno municipal en Costa Rica No. 1. Organización política y funciones." IFAM. Serie Administración Municipal. Pág 14.

No hay, sin embargo, en la normativa local, regulaciones concretas en materia de tecnologías de la información y comunicación. Las referencias en este tema entonces, son las reglas fijadas por el *Gobierno digital*, que

dada la autonomía de los entes locales no resulta vinculante para éstos al provenir del Gobierno central<sup>38</sup>.

Y si bien es cierto, nada impide la utilización de las nuevas tecnologías para mejorar la relación Gobierno local- municipales y para hacer más eficiente y eficaz el servicio público –de hecho se han realizado importantes esfuerzos por digitalizar algunos servicios y trámites locales-, la falta de cobertura normativa propia, sí puede constituirse en un obstáculo serio en este tema.

La instauración de modelos tecnológicos más ágiles y transparentes, queda librado a la buena voluntad y a las normalmente ínfimas posibilidades de inversión de estos entes, muchos de los cuales a duras penas pueden sufragar los costos que impone su normal funcionamiento en las condiciones actuales, ello, en detrimento de los intereses de la colectividad, que pierde de este modo, una herramienta importante para gestionar sus propios intereses.

En conclusión, es indudable que la naturaleza y fundamento mismos de la existencia del régimen municipal, hacen que las entidades locales constituyan un ambiente propicio para la instauración del denominado modelo relacional y de hecho, el análisis precedente de las reglas institucionales básicas de organización y funcionamiento de éstas, permite afirmar que hoy día, las municipalidades transitan ya por el

---

<sup>38</sup> Se trata, en este caso, de una consecuencia directa e inmediata de lo dispuesto en el artículo 170 de la Constitución Política, conforme al cual, *“las Municipalidades son autónomas”*.

camino de dicho modelo, aunque hay barreras que, si bien no resultan insuperables, sí impiden calificarlo como fuerte o intenso.-

La naturaleza corporativa del ente local, incide necesariamente en esa afirmación.

El municipio se define como un grupo de vecinos que gestionan sus intereses y servicios básicos mediante el gobierno local, debiendo existir entre ambos, una relación inescindible, de modo que no es posible concebir a los órganos de ese gobierno desvinculados de los miembros de la comunidad, como tampoco es concebible que los habitantes de un cantón se desliguen totalmente del quehacer de los funcionarios locales.

Esa es cuestión absolutamente relevante, dado que la existencia de esos vínculos tan estrechos, previstos legal y constitucionalmente, permiten establecer toda suerte de mecanismos participativos de la ciudadanía, en la toma de decisiones, lo mismo que formas claras de rendición de cuentas y de control y fiscalización, en este último desde la comunidad y hacia los servidores o representantes locales.

Si bien se trata de una cuestión que es inherente a los municipios desde su aparición y reconocimiento, el Código Municipal aprobado en 1998 y una serie de reformas posteriores, apuntan al fortalecimiento de esos lazos, lo que genera un amplio espacio para pensar que sí es posible realizar acciones conjuntas para satisfacer intereses y servicios locales, mediante una administración menos vertical y más participativa.

De otro lado, también resulta consustancial con el funcionamiento del municipio, la existencia de relaciones intensas de la más diversa índole, no sólo con otras municipalidades o entes públicos, sean éstos nacionales o regionales, sino también con organizaciones del derecho privado, como asociaciones comunales u otros grupos organizados, sea que tengan o no personalidad jurídica.

De modo, que la comunidad será siempre el interlocutor presente en los principales asuntos locales, al punto que incluso muchos órganos locales no pueden constituirse y actuar, sin la intervención de esas organizaciones o grupos.

El concepto de redes, por el que propugna la organización relacional, no sólo está previsto, sino que además resulta inherente a la dinámica local, aspecto fundamental en el giro hacia ese modelo, cuya existencia se ha logrado constatar a lo largo de este estudio.

Sí hay bases para establecer una nueva relación entre los órganos instituidos y la comunidad dentro de las que éstos actúan, de modo que ciertamente, los vecinos están enteramente legitimados y facultados para intervenir directamente en la gestión local.

Son las necesidades y exigencias comunales en un momento determinado, las que condicionan la actuación del gobierno local, de modo que las prioridades de su gestión provienen de la comunidad y hacia el gobierno local y no a la inversa, como ocurre normalmente en la

Administración centralizada y en la descentralizada por función o servicios.

En el ámbito local, esto es mucho más cierto que en otros sectores de la Administración.

Las municipalidades en Costa Rica, con muy contadas excepciones, no son autosuficientes en materia de recursos para enfrentar los enormes retos que les han sido encomendados y por eso, no pueden por sí solas, brindar todas las respuestas, en forma oportuna, a las múltiples necesidades de su población.

Requieren por ello de la colaboración y la participación de los vecinos, con quienes establecen relaciones directas e inmediatas, propias de esta nueva visión organizativa, que propugna sí por la eficiencia y la satisfacción de los intereses públicos, pero, sobre todo, por el mejoramiento de la democracia, mediante el reconocimiento del derecho de los individuos que componen el municipio a intervenir directamente en las decisiones más importantes y en la forma de llevarlas a cabo.

Existen sin embargo algunas limitaciones, que deben ser atendidas, a fin de llevar a la plena aplicación los principios y reglas establecidas a nivel institucional.

La primera de ellas, es la desarticulación que puede generar en el gobierno local, la existencia de una jerarquía bifronte, constituida por el Concejo y el alcalde, cuyos ámbitos de acción y relaciones, no están aún

claramente determinadas y son fuente permanente de conflictos a lo interno de las corporaciones legales.

Igualmente, a nivel interno, no están establecidos con certeza los canales de comunicación entre los diversos órganos administrativos y ejecutores de las políticas, que dependen en su mayoría de la persona que ocupa la alcaldía, y el Concejo Municipal, que es el órgano que por excelencia, define las políticas públicas del cantón. Ello genera un riesgo cierto de que se fijen políticas que, dados los débiles nexos existentes con quienes las ejecutan, nunca se logren llevar a la práctica.

Es cierto por otra parte, que existen múltiples mecanismos participativos, sin embargo, es necesario fortalecerlos.

Salvo el caso de los plebiscitos y los referendos, cuyos resultados son vinculantes si participa el mínimo de personas y se obtienen las mayorías requeridas por ley, los resultados de otros tipos de consultas o intervenciones, no son de obligado acatamiento para el Concejo, el alcalde y demás funcionarios.

Se trata en esencia de consultas obligatorias, pero cuyos resultados no son vinculantes para el municipio, de donde existe un riesgo de que esa participación se diluya o desaparezca, si el gobierno local, decide ir por un rumbo distinto al que marca la comunidad, lo que en la práctica no sólo es posible, sino que ocurre con frecuencia.

La falta de un marco normativo que defina reglas, facultades y obligaciones, así como mecanismos concretos para la utilización de las

tecnologías de la información y comunicación, también es una barrera que impide a los habitantes de cada cantón y sobre todo a los de las zonas más alejadas del área metropolitana, disfrutar de las facilidades que ofrecen los servicios electrónicos.

Además, este tipo de instrumentos puede contribuir, si se utilizan adecuadamente, a una mayor transparencia y con ello, se dificulta la realización de actos de corrupción, se mejora la eficiencia, se facilita la rendición de cuentas y se puede, por su medio, recuperar un buen porcentaje de la hoy tan disminuida confianza en la Administración.

### **SECCIÓN III. CONFIGURACIÓN NORMATIVA ESENCIAL DE LA REVOCATORIA. PRINCIPIOS RECTORES.**

#### **1. Marco legal**

El punto de partida de todo el análisis, es necesariamente el artículo 19 del Código Municipal, Ley N°7794 del 30 de abril de 1998, que como se adelantó, es la única norma de rango legal que establece la posibilidad de convocar a los electores del cantón respectivo a un plebiscito donde se decidirá destituir o no al alcalde municipal.

Esa disposición, ya transcrita en este trabajo (ver página 99) es la única norma legal atinente al procedimiento revocatorio, pues a la fecha no se ha aprobado una ley especial que regule la temática.

El Código Electoral, contiene una referencia específica a esa disposición, en el artículo 147 que regula la convocatoria a elecciones, el cual indica, en su párrafo segundo, que

El TSE convocará a elecciones parciales extraordinarias para llenar las vacantes de las municipalidades que lleguen a desintegrarse, así como en el supuesto del artículo 19 del Código Municipal.

Nótese, sin embargo, que lo regulado en esa disposición es el trámite posterior a la revocatoria, en concreto, la elección de alcalde y vicealcaldes si, ambos son destituidos o renuncian, mas no incursiona en el procedimiento revocatoria, propiamente dicho.

## **2. Marco reglamentario: La dispersión normativa como regla.**

Si bien desde el punto de vista estrictamente legal, el tema se regula en un único artículo del Código Municipal, cada Municipalidad puede –y debe- regular a lo interno, la forma en que desarrollará dichos procesos en su comunidad. Costa Rica está dividida en 84 cantones, cada uno de los cuales aprueba su propio Reglamento de consultas populares, donde se incluye el plebiscito revocatorio.

Ciertamente, esa potestad de auto regulación normativa proviene directamente de la autonomía que se garantiza constitucionalmente a las municipalidades (artículo 170), pero vale la pena valorar si lo adecuado no sería contar con un único instrumento legal toda la temática, en lugar de 84, todo en aras de la uniformidad en el tratamiento de los temas y en garantía del principio de seguridad jurídica, pilar fundamental del Estado de Derecho.

Sobre la reglamentación de las consultas, el artículo 13 del Código Municipal, establece en su inciso k), la necesidad de la aprobación previa de un Reglamento, al señalar que:

Artículo 13. - Son atribuciones del concejo (...)

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

A partir de lo allí dispuesto, en la práctica, cada municipalidad, al momento de regular el tema, utiliza como base el *“Manual para la realización de consultas populares a estala cantonal y distrital”*, N°03-98, elaborado por el Tribunal Supremo de Elecciones, cuyo rol se analizará luego.

### **3. La aprobación previa del Manual de Consultas populares. Presupuesto para el inicio del procedimiento revocatorio.**

Para la realización de cualquier consulta popular a nivel local, incluido por supuesto, el plebiscito de revocatoria de mandato, resulta indispensable la aprobación previa del Reglamento de consultas populares, por parte del canton respectivo y, por supuesto, su publicación en el Diario Oficial “La Gaceta”.

Así lo dispone el numeral 13, inciso k) del Código Municipal, conforme al cual, corresponde al Concejo 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.

La norma es razonable. La inexistencia de la reglamentación, pone en riesgo la seguridad jurídica y puede propiciar la arbitrariedad, lo mismo que la violación de los derechos fundamentales -electorales- de la persona sometida al procedimiento.

Cualquier intento por soslayar esa exigencia previa, ocasiona la nulidad de todo lo actuado. La existencia de un reglamento vigente, se constituye, por ende, en un presupuesto de validez, para el ejercicio de la facultad revocatoria, por parte del electorado.

Así lo ha establecido el Tribunal Supremo de Elecciones, en su resolución N° 790-E1-2012 de las 09:00 horas del 27 de enero de 2012, por la cual, invalidó un intento por convocar a plebiscito revocatorio, sin haberse publicado, con anterioridad a dicha convocatoria, el reglamento correspondiente. Señaló dicho órgano, que

del elenco de hechos probados se obtiene que mediante el acuerdo 635 inciso 3), adoptado en el artículo III de la Sesión Ordinaria n° 079 del 07 de noviembre de 2011, el Concejo Municipal de Siquirres, provincia Limón, aprobó la normativa denominada "*Reglamento para las consultas populares de la Municipalidad de Siquirres*" y ordenó su publicación (folios 24 y 38 a 46).

Posterior a ello, mediante los acuerdos 751 y 753 contenidos en el artículo III de la Sesión Ordinaria n° 084 del 12 de diciembre de 2011, el Concejo Municipal de Siquirres, con los votos de cinco de sus siete miembros, acordó realizar un plebiscito revocatorio del mandato de la señora Verley Knight, a celebrarse el 11 de marzo de 2012 (folios 111 a 115 y 117 a 121). Tal decisión se adopta sin que el reglamento emitido tuviere la condición de ser imponible a terceros dado que luego de aprobado no fue objeto de publicación, tal como lo requieren el artículo 43 del Código Municipal y el Principio de Certeza en materia electoral el cual exige claridad absoluta sobre las reglas aplicables al momento de convocar cualquier proceso electoral de carácter consultivo o electivo. Tal como se observa a folios 187 y 188, la publicación respectiva se produjo en el Diario Oficial La Gaceta n° 17 del 24 de enero de 2012, es decir, más de 40 días después de aprobar la Convocatoria a Plebiscito citada (...) Aún cuando la Presidencia del Concejo Municipal ha sostenido, como tesis de defensa, que la publicación del reglamento aprobado no se produjo, en tiempo, por causas atribuibles a la inactividad de la misma Alcaldesa, lo cierto es que la ausencia de una normativa plenamente vigente revestía una condición particular, de naturaleza y relevancia considerable, que hacía obligatorio, forzoso e ineludible que el Concejo Municipal tomara de manera oportuna las medidas necesarias y efectivas para garantizar la aprobación y publicación, conforme a derecho, de ese instrumento normativo en fecha anterior a la toma de la decisión que se ataca en este recurso y no a la inversa, como se produjo en este caso.

Resulta significativo, que de las 84 municipalidades que conforman el regimen local costarricense, únicamente 46, es decir sólo el 54,7% aprobó y publicó el reglamento de consultas populares.

Mientras esa situación no cambie, prácticamente sólo la mitad de municipios, está habilitada actualmente, para realizar un plebiscito de revocatoria de mandato.

La siguiente tabla, incluye a todas las Municipalidades, la fecha de vigencia del reglamento correspondiente, así como las normas específicas sobre revocatoria de mandato, en cada uno de ellos

**TABLA N° 5. Reglamentos Municipales para la revocatoria de mandato**

<b>REGLAMENTOS PARA LA REALIZACIÓN DE CONSULTAS POPULARES</b>		
<b>CANTÓN</b>	<b>REGLAMENTO</b>	<b>REVOCATORIA (artículos)</b>
<b>PROVINCIA DE SAN JOSÉ</b>		
San José	N°257 del 24/03/2015	Arts. 24-27
Escazú	N° 176 de 25/04/2000	
Desamparados	N°205 del 24/12/2004	Arts. 25-29
Puriscal		
Tarrazú	N°099 de 21/03/2012	Arts 26-30
Aserrí	N°33 de 15/02/2013	
Mora		
Goicoechea	N° 12-A de 20/03/2013	Arts 26-30
Santa Ana	N° 110 de 12/06/2012	Arts. 25-29
Alajuelita		

Vásquez de Coronado		
Acosta		
Tibás	N°38 de 24/02/1999	
Moravia	N° 52 de 24/04/2017	Arts. 26-30
Montes de Oca	N°172 de 08/09/2003	
Turrubares		
Dota		
Curridabat	N°145 de 18/10/2000	Arts. 26-30
Pérez Zeledón	N°114 de 14/06/1999	
León Cortés Castro		
<b>PROVINCIA DE ALAJUELA</b>		
Alajuela	N° 125 de 01/07/2002	
San Ramón	N°55 de 19/03/2001	
Grecia	N°15, de 19/04/2021	Arts. 24 a 27
San Mateo		
Atenas		
Naranjo	ALC. 211ª, LG 248 de 29/12/2012	
Palmares	N°227 de 25/11/2002	
Poás	N°172 de 02/09/2004	
Orotina	N°172 de 02/09/2004	
San Carlos	N°183 de 20/09/2004	
Zarcero	N°23 de 23/01/2009	
Sarchí		
Upala		

Los Chiles		
Guatuso		
Río Cuarto		
<b>PROVINCIA DE CARTAGO</b>		
Cartago	N°77 de 23/04/2002	
Paraíso	N°83 de 21/06/2011	
La Unión	N°59 de 24/03/2004	
Jiménez	N°77 de 22/04/2008	
Turrialba	N°135 de 13/07/1999	
Alvarado	N° 03 de 29/10/2013	
Oreamuno	N°171 de 01/09/2004	
El Guarco		
<b>PROVINCIA DE HEREDIA</b>		
Heredia	N°31 de 13/02/2002	
Barva		
Santo Domingo		
Santa Bárbara	N°123 de 27/05/2005	
San Rafael		
San Isidro	N°100 de 27/05/2002	
Belén	N°34 de 18/02/1999	
Flores		
San Pablo	N°50 de 10/03/2006	
Sarapiquí	N°124 de 28/06/1999	
<b>PROVINCIA DE GUANACASTE</b>		
Liberia	N°18 de 25/01/2012	

Nicoya		
Santa Cruz	N° 22 de 06/06/2017	Arts 25-29
Bagaces	N°244 de 18/12/2002	
Carrillo	N°94 de 17/05/2006	
Cañas		
Abangares		
Tilarán		
Nandayure		
La Cruz		
Hojancha		
<b>PROVINCIA DE PUNTARENAS</b>		
Puntarenas	N°37 de 23/02/1999	
Esparza		
Buenos Aires	N°184 de 26/09/2006	
Montes de Oro		
Osa		
Quepos	N°178 de 11/09/2009	
Golfito	N°242 de 14/10/2009	
Coto Brus		
Parrita		
Corredores		
Garabito		
Monteverde		
Puerto Jiménez		
<b>PROVINCIA DE LIMÓN</b>		

Limón	N°03 de 29/10/2013	Art. 4
Pococí	N°233 de 04/12/2001	
Siquirres	N°94 del 16/05/2012	Arts. 24-28
Talamanca		
Matina		
Guácimo	N°125 de 29/06/2001	
<b>DISTRITOS</b>		
Colorado	N°57 de 21/03/2006	

FUENTE: Elaboración propia con base en el documento: TSE: [https://www.tse.go.cr/pdf/ife/municipalidades\\_reglamento\\_consultas.pdf](https://www.tse.go.cr/pdf/ife/municipalidades_reglamento_consultas.pdf) y páginas web de las Municipalidades, (SCIJ).

## **CAPÍTULO IV. EL PROCEDIMIENTO PARA LA REVOCATORIA DEL MANDATO EN COSTA RICA.**

### **SECCIÓN I. La opción por el plebiscito, como procedimiento para la revocatoria de mandato.**

La primera cuestión a abordar, en el tema estrictamente procedimental, es el del mecanismo previsto para realizar la revocatoria de mandato.

El legislador del año 1998, optó por la realización de un plebiscito, figura que desde la perspectiva constitucional -y también legal-, ha sido concebida como una consulta popular, referida usualmente a situaciones de orden territorial, como la creación de provincias o nuevos cantones, de estructura del Estado o del gobierno, o bien, para obtener la aprobación o desaprobación por parte de la ciudadanía, de proyectos que se pretenden implementar a nivel local o regional.

En efecto, desde sus orígenes en Roma, el *concilium plebis*, era un tipo de asamblea popular, donde el pueblo, en asamblea, debatía sobre aspectos relacionados con la vida social y a cuyo resultado, el “plebiscito”, se le otorgaba valor normativo (IGLESIAS, 1984).

Modernamente, sin embargo, se le concibe, no como un procedimiento para la aprobación de normas -esa es cuestión librada al referendo-, sino más bien, como una

consulta que los poderes públicos someten al voto popular directo para que apruebe o rechace una determinada propuesta sobre una cuestión política o

legal. Resolución tomada por la mayoría en una votación popular directa (RAE, 2020)

En igual sentido, Cabanellas señala que en el Derecho Político moderno, el plebiscito, constituye una consulta directa que se hace al pueblo acerca de una medida fundamental o anexión (CABANELLAS, 2001).

En Costa Rica, este tipo de consulta popular, nunca se había utilizado como un proceso de elección popular de funcionarios públicos y mucho menos, para revocar el mandato a éstos.

A nivel constitucional, una única norma se refiere a la figura. El numeral 168 de ésta, establece el plebiscito, exclusivamente, para la creación de nuevas provincias y cuyo párrafo segundo, señala, en lo que interesa, que

(...) La Asamblea Legislativa podrá decretar, observando los trámites de reforma parcial a esta Constitución, la creación de nuevas provincias, siempre que el proyecto respectivo fuera aprobado de previo en un plebiscito que la Asamblea ordenará celebrar en la provincial o provincias que soportan la desmembración..."

La Carta Fundamental, nótese, no se aparta de la concepción primigenia de la figura, al disponer su utilización para una cuestión relativa a la organización política y territorial de la Nación.

Esa misma posición, la adoptó el legislador ordinario, que reguló este mecanismo participativo, en términos muy generales y sin prever la posibilidad de revocar, mediante él, el mandato de algún funcionario

municipal. El Código Municipal de 1970, en su artículo 21, atribuía al Concejo Municipal,

acordar la celebración de plebiscitos, referendos y cabildos, todo de acuerdo, en su caso, con la legislación electoral vigente (inciso i).

Como se ha señalado, no es sino con la incorporación de la revocatoria de mandato, en el artículo 19 del Código Municipal, que se amplía el objeto del plebiscito para tales fines, exclusivamente en el ámbito local.

*El Manual para la realización de consultas populares a escala cantonal y distrital*, aprobado por el Tribunal Supremo de Elecciones (octubre, 1998), luego de esa reforma legal, lo define entonces, como

la consulta popular mediante la cual los habitantes del cantón se pronuncian sobre un asunto de trascendencia regional, o se manifiestan sobre la revocatoria del mandato de un alcalde municipal (artículo 2.1.2)

La decisión de optar por ese mecanismo, generó en su momento una serie de cuestionamientos, incluidos los de orden constitucional. La novedad de la figura y la opción por un plebiscito organizado directamente por la Municipalidad, generó una serie de dudas, cuyo análisis no es posible soslayar.

La principal objeción, fue en efecto, que no es el Tribunal Supremo de Elecciones, sino la Municipalidad, quien debe asumir la dirección del proceso revocatorio. La elección de alcaldes, alcaldesas e intendentes, se indicó, lo mismo que en su caso, la revocatoria de su mandato, es cuestión

estrictamente electoral y, por ende -se acusó- resulta contrario al ejercicio de los derechos políticos, otorgar a un órgano distinto a aquél Tribunal, este tipo de cuestiones.

Ciertamente, no es posible desconocer que el proceso de elección de las personas que ocupan las alcaldías e intendencias, es asunto que corresponde al Tribunal Supremo de Elecciones, al igual que ocurre con la elección de Presidente (a) y Vicepresidentes (as), diputados (as) y concejales o regidores (as) municipales.

El plebiscito para la revocatoria del mandato de alcaldes y alcaldesas es, en cambio, organizado por la Municipalidad respectiva, aunque con la necesaria asesoría del órgano electoral.

Por eso, se argumentó, en virtud del principio de paralelismo de las formas que aplica en el ámbito del Derecho Público, conforme al cual, las cosas se deshacen del mismo modo en que se hacen, esa consulta debe ser organizada directamente por el Tribunal Supremo de Elecciones, pues trasladar el asunto al municipio resta imparcialidad al proceso y podría afectar derechos fundamentales de la persona sometida a plebiscito.

Por eso, Chacón Murillo, descarta la posibilidad de usar un plebiscito con tales fines y señala que, el de la elección de alcalde municipal,

es un proceso que tiende a renovar los líderes políticos de la democracia y el proceso electoral está regido por las normas que establecen el proceso electoral contenido en el Código Electoral. Entonces, la forma idónea, según lo establece el principio constitucional del paralelismo de las formas, es revocar su

nombramiento en un proceso electoral con las mismas normas y sobre todo garantías que establece el Código Electoral (CHACÓN, 2014).

No obstante, esa posición fue descartada unánimemente, incluso por el propio Tribunal Supremo de Elecciones y la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, que no encontraron lesión alguna a las normas y principios que regulan las competencias constitucionales del órgano electoral, las que se ejercen plenamente, a través de la intervención que dentro de esos procesos, realiza aquél, en forma determinante y como presupuesto de validez, no solo del procedimiento, sino también de su resultado.

Para confirmar lo dicho, baste con remitir a las aseveraciones el Tribunal Electoral, dentro del trámite de la acción de inconstitucionalidad interpuesta contra el artículo 19 del Código Municipal (expediente N°12-0255-007-CO), en donde éste indicó que

(...) El numeral 99 de la Constitución Política consagra la potestad y exclusividad que ostenta el Tribunal Supremo de Elecciones en torno a la organización, dirección y vigilancia de los actos relativos al sufragio, con lo que institucionaliza al Tribunal Supremo de Elecciones como un órgano permanente, especializado e independiente. En el caso de los plebiscitos que interesan, esa autoridad deriva de lo dispuesto en el inciso k) del artículo 13 del mismo cuerpo legal. Lo anterior, puesto que indica que el desarrollo de los procesos consultivos de carácter municipal conlleva la supervisión por parte del Tribunal Supremo de Elecciones el cual, como máximo órgano especializado en los procesos electorales, da fe de que éstos y todos los procedimientos que impliquen su realización se

desarrollen con total transparencia y en aras de proteger los derechos electorales y constitucionales de los involucrados. Este Tribunal en diversas ocasiones se ha manifestado sobre esas competencias específicas de supervisión o asesoría respecto a las organizaciones municipales; por ejemplo, mediante lo acordado en el artículo segundo de la sesión No. 102-2004 del 15 de julio del 2004. En ese mismo sentido el artículo 19 del Código Municipal, respecto al plebiscito revocatorio de mandato, establece que las competencias de administración electoral recaen en el Concejo Municipal lo cual de ninguna manera, a criterio de este organismo electoral, contraviene lo dispuesto a nivel constitucional en el artículo 102 toda vez que la norma legal le otorga a este Tribunal potestades de supervisión y fiscalización y mantiene las que le son naturales como juez electoral (Sala Constitucional, sentencia N°2014-12474).

La cuestión, en suma, quedó zanjada, en cuanto se reconoce la validez de la utilización del plebiscito, como mecanismo o procedimiento específico para la revocatoria.

Ello, por supuesto, sujeto a la intervención, intensa y determinante del órgano electoral, a quien corresponde, como se verá de seguido, no solo asesorar a la corporación local durante todo el proceso, sino también fiscalizar el respeto a los principios propios de la materia electoral.

## **SECCIÓN II. El entramado de actores en el procedimiento revocatorio.**

Los actores de un plebiscito revocatorio, son muchos y tienen diversos roles, de cuyo cumplimiento dependerá en mucho el éxito de la consulta.

Como ya se adelantó (ver página 32), son 5, los actores fundamentales de este procedimiento: la persona que ocupa la alcaldía, el Concejo Municipal, la Comisión coordinadora, las personas municipales y el Tribunal Supremo de Elecciones; a los cuales, se reitera, cabe agregar la Sala Constitucional y los partidos políticos.

El análisis de la participación de cada uno de ellos, es esencial, para comprender las múltiples interacciones, asesorías, controles que se dan en el proceso, lo mismo que la interdependencia entre unos y otros y la coordinación necesaria, aspectos indispensables para garantizar el debido procedimiento de la consulta y con ello, la validez de su resultado final. Se expresan, en la siguiente ilustración.

## ILUSTRACIÓN N° 2. LOS ACTORES FUNDAMENTALES DEL PLEBISCITO



Fuente: Elaboración propia

### 1. La municipalidad: sus diferentes órganos y funcionarios:

Por tratarse de un procedimiento que se desarrolla enteramente a nivel local, el papel preponderante lo ocupa la Municipalidad del cantón en que se realizará el plebiscito revocatorio y, dentro de ella, adquieren una relevancia fundamental, en primer término, la persona que ocupa la alcaldía o las vice alcaldías, dado que la convocatoria es justamente para

definir sobre su permanencia o salida del puesto que se hace la convocatoria.

En segundo, el Concejo municipal, órgano deliberativo integrado por regidores y regidoras, que no sólo es el único legitimado para aprobar la moción para convocar al plebiscito de revocatoria de mandato, sino que además, entre otras funciones, designa a la Comisión coordinadora de dicha consulta y quien debe velar porque se cuente con los fondos necesarios para su realización.

En tercer lugar, aparece la Comisión antes citada, que es la encargada de organizar el plebiscito y de velar porque se respeten las reglas y principios del procedimiento, todos de naturaleza esencialmente electoral, así como los derechos de la persona sometida a la eventual revocatoria y de la ciudadanía en general.

#### **A. Sobre el Concejo Municipal y sus funciones en el plebiscito revocatorio.**

El órgano deliberativo municipal, es sin duda, figura preponderante, dentro de un proceso revocatorio. Sus funciones esenciales, se pueden resumir en los siguientes términos. Según el artículo 19 del Código Municipal y el Manual para la realización de consultas populares a nivel cantonal y distrital, en esencia, le corresponde:

- Aprobar, por al menos tres cuartas partes el total de las personas regidoras que lo integran, el acuerdo de convocatoria al plebiscito.
- Ordenar la publicación del acuerdo de convocatoria en, al menos, dos diarios de circulación nacional.
- Definir la fecha de celebración del plebiscito, el cual deberá realizarse en día domingo o en un feriado de ley, y convocarse con al menos tres meses de anticipación. El Concejo, no obstante, por mayoría de dos tercios de sus miembros, puede establecer otro día.
- Aprobar, si fuera necesaria, la previsión presupuestaria requerida para la realización de la consulta.
- Comunicar al Tribunal Supremo de Elecciones, el acuerdo de convocatoria al plebiscito revocatorio y solicitarle a éste la asesoría correspondiente.
- Nombrar la Comisión coordinadora del plebiscito, la cual deberá integrar con regidores y síndicos, proveerle a ésta los recursos suficientes para el cumplimiento de su cometido y coordinar con ella todos los aspectos relevantes de la organización de la consulta.
- Garantizar, en todo momento, la transparencia del proceso.
- Definir los lugares que serán utilizados como centros de votación, procurando que las personas ciudadanas no tengan que recorrer largas distancias para emitir su voto y tomando en consideración las características geográficas y las vías de comunicación.

- Dar amplia divulgación a la consulta en todo el Cantón y promover la efectiva participación ciudadana.
- Garantizar espacios amplios para la discusión, por parte de la ciudadanía y el funcionario sometido a procedimiento revocatorio, de las diversas cuestiones relativas a la consulta.
- Establecer los límites de la propaganda para las diferentes propuestas y velar porque la información que circule sea veraz, respetuosa y no induzca a confusión al electorado.
- Aprobar las papeletas que serán utilizadas en la votación, con la asesoría del Tribunal Supremo de Elecciones, en cuanto a las seguridades básicas en la confección y manejo de la documentación electoral.
- Integrar e instalar las Juntas Receptoras de votos y designar directamente a sus miembros, en este último caso, sólo si las nóminas que presenten los Consejos de Distrito al efecto, resultan insuficientes.
- Establecer el horario de la votación, el cual no puede ser inferior a seis horas, ni mayor de doce.
- Tomar las medidas necesarias para garantizar la seguridad y tranquilidad el día del plebiscito.
- Una vez concluida la votación, recibir el material electoral y realizar, con presencia de los delegados que designe el Tribunal Supremo de Elecciones, el escrutinio definitivo, el cual deberá estar concluido, a más tardar, quince días después de celebrada la consulta.

- Si el resultado de la consulta fuere la destitución de la persona que ocupa la alcaldía o la intendencia municipal, comunicarlo al Tribunal Supremo de Elecciones, para que éste reponga a la persona removida, por el resto del período.
- Acatar el resultado de la consulta.

### **El rol del alcalde, alcaldesa o intendente. Deberes y derechos.**

La persona sometida al plebiscito revocatorio, es en éste, una figura fundamental. El resultado de la consulta, determinará el mantenimiento de ésta en el cargo o bien, su remoción. Ese es, justamente, el objeto fundamental del procedimiento.

Pueden ser sometidos a revocatoria, tanto el alcalde o alcaldesa propietarias, de una Municipalidad, como sus dos suplentes -de manera individual o en conjunto-, así como los y las intendentes propietarios y suplentes, estos últimos, en cuanto titulares de la intendencia, órgano ejecutivo, gerencial y administrativo de los Concejos Municipales de Distrito.

El papel que desempeña la persona sometida al proceso revocatorio, es relevante, y se manifiesta en acciones u obligaciones, de hacer o de no hacer, directamente vinculadas a su sometimiento a la consulta y al respeto a los procedimientos, y también en una serie de garantías y derechos

dentro del trámite, para permitir su participación en el proceso, evitar la arbitrariedad y tutelar los derechos que el cargo implica.

En primer lugar, **son obligaciones y deberes del alcalde**, dentro de un procedimiento:

- Someterse, pacíficamente, al procedimiento revocatorio, una vez aprobado el acuerdo de convocatoria al plebiscito.
- Abstenerse de formular recursos manifiestamente improcedentes, y de formular gestiones tendientes a la dilación del trámite. Lo anterior incluye, la imposibilidad de vetar el acuerdo de convocatoria al plebiscito revocatorio, excluido por ley, de dicha objeción (artículo 19 del Código Municipal).
- No obstaculizar la acción de los diversos departamentos administrativos, vinculados a la organización y realización del plebiscito revocatorio.
- No ejercer influencias indebidas, presionar, amenazar o intimidar, a cualquier persona funcionaria municipal, por acciones relacionadas con la organización del plebiscito.
- En la defensa de su posición, brindar información veraz y no generar confusión indebida al electorado.
- Acatar el resultado del plebiscito, una vez firme.

Por otra parte, son derechos y facultades del alcalde, durante el trámite del procedimiento revocatorio, los siguientes:

- Ejercer el cargo para el que fue electo, de manera proba y sin ingerencias indebidas en el procedimiento revocatorio, el cual es independiente del ejercicio de sus atribuciones, como administrador de la Municipalidad. Lo anterior, salvo que se haya decretado su suspensión en el cargo, en los casos en que ello proceda, conforme a la ley.
- Participar, activamente en el procedimiento revocatorio, difundir información veraz y propaganda a favor de su posición, defenderla -verbalmente o por escrito-, aclarar, si es del caso, las dudas sobre su gestión e intervenir en debates o actividades organizadas por el Concejo o por la comunidad, para que los electores conozcan los hechos y tomen posición sobre el voto que deberán emitir.
- Designar, fiscales para que participen en el escrutinio definitivo de los votos recibidos en el plebiscito.
- Formular, los recursos de amparo electoral y las acciones de nulidad, en su caso, si estimara que se han lesionado sus derechos fundamentales o bien, que se han producido ilegalidades graves en el procedimiento.

### **C. La Comisión Coordinadora del Plebiscito revocatorio.**

Este órgano, de indudable importancia, no está regulado en el Código Municipal, ni en ninguna otra norma de rango legal.

Aparece, en el Manual para la celebración de consultas populares y cantonales a nivel cantonal y distrital, elaborado por el Tribunal Supremo de Elecciones, desde donde ha sido incorporada a todos y cada uno de los Reglamentos aprobados por las Municipalidades del país. El artículo 2.4, referido del Manual, señala que

El Consejo Municipal podrá nombrar una Comisión, conformada por regidores y síndicos, que se encargue de la organización y dirección de la consulta, a la cual deberá proveer de recursos suficientes para el cumplimiento de su cometido.

Esa disposición, como puede advertirse, no regula *in extenso*, ni la integración, ni las funciones de dicho órgano, sin embargo, de ella es posible inferir algunos aspectos relevantes, que vale la pena resaltar.

En primer lugar, en torno a su **naturaleza jurídica**, se trata, evidentemente, de un órgano auxiliar, adscrito al Concejo Municipal, de cuyas decisiones en relación con la consulta, se yergue como su principal ejecutor.

Es claro, la convocatoria a un plebiscito revocatorio, no obstante la incertidumbre y el revuelo que genera a nivel interno y externo -no en vano, se trata de decidir sobre la permanencia o no de la figura más preeminente de la corporación local-, no tiene como efecto, provocar un *impasse* en la gestión normal de la entidad local, la cual debe seguir

desarrollándose -y de hecho así ocurre-, para la satisfacción de los intereses y servicios locales.

Por eso, resulta impensable que sea el Concejo Municipal, en pleno, el que se dedique a organizar todos y cada uno de los detalles que involucra un proceso de este tipo, que son muchos y de muy diversa complejidad.

La Comisión, es entonces, no sólo el brazo ejecutor de los acuerdos del Concejo, sino que además es, en el ámbito puramente organizativo, el núcleo del procedimiento, pues en ella, se concentra la mayor parte de la actividad.

Además, en relación con la misma naturaleza de dicho órgano, se trata de un órgano **temporal**, valga decir, tiene un encargo particular -organizar el plebiscito-, luego de cuya conclusión, una vez finiquitado el proceso, desaparece, pues no forma parte de la organización permanente de la corporación local.

Su existencia legal, es pues, efímera, en principio no debería extenderse más allá de seis meses, tomando en cuenta que, entre la convocatoria del plebiscito y su realización, han de transcurrir al menos tres meses, y que lo que restaría, luego de su celebración, es esperar la declaratoria oficial de los resultados y, en su caso, la reposición de la persona, si ésta es removida del cargo.

Del mismo modo, habrá de valorarse el tiempo necesario, para que sus integrantes puedan hacer, ante el Concejo, un adecuado ejercicio de rendición de cuentas, sobre la labor desarrollada.

En todo caso, ni el Manual aprobado por el Tribunal Supremo de Elecciones, ni las reglamentaciones locales, establecen plazo alguno para la Comisión.

El Concejo podría establecer un límite temporal, al momento de instalar la Comisión, sin embargo, éste sería de naturaleza prudencial y podría ser ampliado, si ello se requiere para concluir adecuadamente toda su labor. Otra solución, es no fijar plazo alguno y entender que el mandato de ésta cesa, cuando se realice el último acto referido a la consulta.

Las Municipalidades cuentan, como se observa con claridad, con amplia discrecionalidad, en cuanto al plazo por el que se designa a la Comisión.

En cuanto a su **integración**, no hay reglas específicas en la normativa. El Manual del Tribunal Supremo de Elecciones, cuyas reglas han sido incorporadas casi en su literalidad, en todos los reglamentos municipales, se limita a indicar que estará conformada por regidores y síndicos (artículo 2.4), sin ahondar en detalles.

Corresponde pues, al Concejo, decidir sobre el número de personas que la integrarán. La escogencia, eso sí, debe hacerse entre los concejales -

regidores- y los síndicos, sin perjuicio de nombrar, de entre las personas que laboran para el municipio, a quienes asistan y asesoren a la Comisión.

En cuanto al número de sus integrantes, se propone que esté conformada por al menos tres y no menos de cinco, según el tamaño y la cantidad de habitantes del Cantón. Un número mayor, podría dificultar el trabajo.

Las **funciones de la Comisión**, son múltiples y de muy diversa naturaleza. En su condición de organizadora y directora del plebiscito revocatorio, le corresponde, entre otras labores:

- a) Coordinar y hacerse asesorar, directamente, con las personas que designe el Tribunal Supremo de Elecciones, a fin de garantizar el cumplimiento de los requisitos formales establecidos en el reglamento y en la legislación electoral vigente (Manual del TSE, artículo 2.4, en relación con el 2.5.1);
- b) Verificar el padrón electoral del Cantón, a fin de determinar las personas que podrán emitir su voto en el plebiscito. Dicho padrón, estará constituido por los electores que aparezcan en él, según el corte del mes anterior a la aprobación en firme del acuerdo de convocatoria.
- c) Establecer las reglas para la identidad de los electores, según el Código Electoral y los lineamientos del TSE, para los comicios nacionales (Manual 3.1)

- d) Proponer al Concejo, con la asesoría del TSE, los lugares donde se ubicarán los recintos de votación. Ello debe estar definido, dentro del mes siguiente a la convocatoria. Se procurará, además, que los ciudadanos no tengan que recorrer largas distancias para emitir su voto, atendiendo a las características geográficas y las vías de comunicación (Manual 3.2)
- e) Verificar que la convocatoria se haya publicado, al menos en dos diarios de circulación nacional.
- f) Proponer al Concejo y ejecutar, una vez aprobadas, las medidas necesarias para la más amplia divulgación de la consulta en todo el Cantón y promover la efectiva y más amplia participación de la ciudadanía, así como para la creación de espacios para la discusión y análisis de las alternativas a decidir en el plebiscito (Manual 3.4 y 3.5).
- g) Verificar el cumplimiento de las reglas propias de la propaganda y, en su caso, poner en conocimiento del Concejo, acerca de su cumplimiento o no, lo mismo si la información que circula no es veraz, repetitiva o induce en error al electorado. Ello, para que el órgano deliberativo, proceda según corresponda (Manual 3.6).
- h) En su caso, proponer al Concejo, el diseño de la documentación electoral y gestionar, una vez aprobada ésta por aquél, su elaboración e impresión, así como custodiarla hasta el día de la consulta; todo atendiendo a la asesoría del TSE (Manual, 3.8 y 3.9).
- i) Proponer al Concejo, la conformación de las juntas receptoras de votos, que estarán integradas por seis miembros; tres propietarios y

tres suplentes, designados por los Consejos de distrito. En caso de inopia, proponer al Concejo los nombres de quienes las integrarán. La Comisión debe velar, además, porque los miembros de mesa reciban la instrucción adecuada para el cumplimiento de sus funciones (Manual, 3.10).

- j) Garantizar, el día de la consulta, que el proceso de votación se realice según lo programado, lo establecido en el Código Electoral, bajo las mismas reglas previstas para la celebración de los comicios nacionales (Manual, 3.11).
- k) Hacer respetar el horario previsto para la votación, el cual habrá de ser definido por el Concejo y que no puede ser inferior a seis horas no mayor de doce (Manual, 3.12).
- l) Elaborar y proponer al Concejo, las instrucciones para el escrutinio provisional de los votos, que deberán realizar las juntas electorales. Coordinar y asegurarse que éstas, realicen dicho escrutinio, certifiquen el resultado y lo envíen al Concejo (Manual, 3.14)
- m) Coordinar lo necesario para que el Concejo, con presencia de los y las funcionarias designadas del TSE, realicen el escrutinio definitivo (manual, 3.14) y,
- n) Coordinar, según lo dispuesto por el Concejo, las medidas de seguridad necesarias para garantizar un ambiente de seguridad y tranquilidad, el día de las elecciones (Manual, 3.13).

### **C. Otros órganos municipales.**

La organización del plebiscito revocatorio, está lejos de involucrar únicamente a la persona titular de la alcaldía, al Concejo Municipal y a la Comisión Coordinadora.

En realidad, se trata de un asunto local, de la mayor relevancia, en virtud de lo cual, la Administración local, en general, ha de verse involucrada, en la medida que su actuación resulte necesaria para la buena marcha del proceso.

Los órganos de la Administración, quedan pues, supeditados a las necesidades que surjan con ocasión de éste. La policía municipal, por ejemplo, jugará, allí donde exista (no todas las municipalidades cuentan con ella), un papel fundamental, para la seguridad y tranquilidad del proceso y deberá coordinar en su caso, con la Fuerza Pública, si así fuere dispuesto.

Los órganos de naturaleza financiera (Contabilidad, Tesorería), además, deben encargarse de proveer, oportunamente, los recursos indispensables, según haya sido aprobado por el Concejo.

Y, por supuesto, los encargados de la gestión de servicios públicos, como por ejemplo de acueducto, deben garantizar que el día de la consulta éstos se presten con regularidad y, en caso de producirse suspensiones o

interrupciones de cualquier tipo, solventarlas sin dilación, a fin de que este tipo de cuestiones, no llegue a entorpecer o a impedir, su celebración.

## **2. Munícipes (electores), actores fundamentales del procedimiento revocatorio.**

El verdadero y fundamental protagonista del procedimiento revocatorio, es el conglomerado de munícipes, sobre quienes recae la decisión fundamental, sobre la remoción o no, de la persona sometida a este particular enjuiciamiento político.

Como se ha dicho ya, en la institución revocatoria son los pobladores del Cantón los que, en forma directa y mediante sufragio, quienes deciden sobre la cuestión debatida en la consulta.

La revocatoria, desde el punto de vista del procedimiento, se rige por las mismas reglas de naturaleza electoral, previstas para los comicios, ello, aunque la naturaleza del voto sea distinta, lo mismo que su finalidad.

Por esa razón, para votar en un plebiscito revocatorio, no basta con ser habitante del Cantón, sino que debe tratarse, además, de un ciudadano o ciudadana, en pleno ejercicio de sus facultades, en suma, una persona electora, siendo aplicables al caso las normas y principio constitucionales y de orden electoral, aplicables al ejercicio del sufragio.

Para efectos de la participación en el plebiscito revocatorio, además de habitante, se debe ser persona electora, en los términos del numeral 144 del Código Electoral. Según Brenes Villalobos, es

quien puede ejercer el derecho al sufragio, el derecho de elegir. Como parte de un colectivo, la persona electora integra un conjunto de electores que comprende al electorado como un todo (...) En Costa Rica, conforme al Código Electoral, que replica la regla constitucional, son personas electoras las y los costarricenses mayores de 18 años e inscritos en el padrón electoral, a excepción de los siguientes: a) las personas declaradas judicialmente en estado de interdicción y b) las personas que tengan suspendido el ejercicio de sus derechos políticos por sentencia firme (...) Los ciudadanos costarricenses por naturalización no pueden sufragar, sino después de 12 meses de haber obtenido la carta respectiva (BRENES, 2021)

Así las cosas, personas menores de edad, extranjeras y toda aquélla que sea vecina de la localidad, pero electora en otra circunscripción territorial, queda excluida de ser parte en este juicio revocatorio, lo mismo que quienes sean costarricenses por naturalización, si no se ha cumplido al menos un año, desde la obtención de la carta.

El Código Municipal, en su artículo 19, párrafo 3°, establece una regla específica, según la cual, 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 de convocatoria y en similares términos lo hace el Manual para la celebración de consultas populares a nivel cantonal y distrital, tantas veces citado, según el cual:

Puede ejercer su derecho al voto en plebiscitos y referendos todo aquel elector que aparezca en el padrón electoral del respectivo cantón, según el corte del mes anterior al de aprobación en firme del acuerdo de convocatoria. La identidad del elector se determinará según lo indicado en el Código Electoral, y los lineamientos que al efecto ha emitido el Tribunal Supremo de Elecciones para los comicios nacionales (Manual, 3.1).

La validez de la consulta, por otra parte, está sujeta a un mínimo de participación del electorado del cantón.

Según dispone el Código Municipal, dicha participación no puede ser inferior al diez por ciento (10%) del total de electores inscritos en el Cantón (artículo 19, párrafo 2°). Se trata, de un umbral participativo muy bajo, ya que basta con que uno de cada diez electores ejerza su voto, para validar la consulta.

De no obtenerse ese mínimo de participación, no es posible aplicar la sanción revocatoria, ello, aún si el 100% de los votantes, optó por la remoción.

Por eso, no está demás tener presente, que la participación de un amplio número de personas en la consulta, resulta determinante y de allí la necesidad de hacer un esfuerzo importante, por involucrar a los y las munícipes, a lo largo de todo el proceso.

#### **4. El Tribunal Supremo de Elecciones:**

En lo que toca a sus principios y procedimientos, el plebiscito revocatorio, se rige, en esencia, por las mismas reglas de un proceso electoral.

El artículo 13 del Código Municipal, en su inciso k), norma que establece la atribución del Concejo Municipal, de acordar la celebración de cabildos, referendos o plebiscitos -incluido dentro de éstos últimos el de revocatoria-, señala con claridad que tales consultas requieren de la aprobación de un reglamento previo, *“que se elaborará con el asesoramiento del Tribunal Supremo de Elecciones, observando en cuanto a la forma e implementación de esas consultas populares, lo preceptuado por la legislación electoral vigente”*.

El precepto indica, además, que, durante la celebración de la consulta, deberán estar presentes los delegados que designe el Tribunal, para que den fe del cumplimiento de los requisitos formales y supervisen el desarrollo correcto del proceso.

Por eso, el Tribunal Supremo de Elecciones, como intérprete supremo de las normas constitucionales y legales en materia electoral, acompaña permanentemente, los procedimientos de revocatoria de mandato.

Eso sí, a diferencia de los procesos de elección, nacionales o municipales, en donde el pleno del Tribunal asume, de manera directa, la

dirección del proceso, en el plebiscito revocatorio, esa labor recae en el Concejo Municipal y en su brazo ejecutivo para la consulta, que es la Comisión coordinadora.

Su rol, en este tipo de consultas, es muy diverso y lo mismo puede decirse de la naturaleza de sus actuaciones.

Por un lado, asesora y coadyuva dentro del trámite mismo del plebiscito, a fin de garantizar su legalidad y transparencia y, por el otro, interviene como contralor jurisdiccional, en caso de formularse -durante o luego del plebiscito- procesos de protección de derechos fundamentales -amparo electoral- u otro tipo de acciones, tendientes a respetar la conformidad del trámite, con el ordenamiento jurídico.

El segundo de estos temas -control jurisdiccional del proceso-, que sí es ejercido por el Tribunal Supremo de Elecciones en pleno, es decir, por sus magistrados y magistradas directamente, será analizado más adelante, de modo que, por lo pronto, el análisis se centrará en las atribuciones concernientes al trámite mismo del plebiscito.

Así, en esta materia, las reglas fundamentales de la intervención de este órgano constitucional, aparecen en el numeral 19 del Código Municipal y, sobre todo, en el artículo 2.5 del Manual para la realización de consultas populares a nivel cantonal y distrital, aprobado por el propio Tribunal.

El Tribunal, debe ser enterado de la existencia de la convocatoria a plebiscito revocatorio, de manera inmediata, una vez aprobado el acuerdo correspondiente (Manual, 2.3).

Dicha comunicación, debe ir acompañada, necesariamente, de la indicación de la fecha en que se realizará la consulta, de la persona o personas sometidas a la revocatoria, así como de la previsión presupuestaria pertinente, para hacer frente a los gastos que aquélla implica.

Una vez informado de la realización del plebiscito para la revocatoria del mandato, le corresponde:

- a)** Asesorar a las Municipalidades en la preparación y realización de la consulta (Manual 2,5);
- b)** Designar, a tales efectos, al menos un funcionario, que asesorará a la Municipalidad y a quien corresponderá velar por el cumplimiento de los requisitos formales establecidos en el Reglamento y en la legislación electoral vigente (Manual, 2.5.1);
- c)** Asignar cuantos funcionarios estime necesarios para supervisar el proceso, así como a miembros del Cuerpo Nacional de Delegados, que colaboren con la realización de la consulta (Manual, 2.5.2)
- d)** Asesorar en cuanto a las seguridades básicas, en la confección y manejo de la documentación electoral que sea necesaria (Manual, 3.9);

- e) Asignar los delegados del Tribunal, que fiscalizarán el escrutinio definitivo de los votos, que realice el Concejo Municipal (Manual, 3.14).
- f) Si el resultado de la consulta es la remoción de la persona funcionaria, formalizar la cancelación de la credencial respectiva y reponer a dicha persona, por el resto del período (Código Municipal, párrafo 4 y Manual, 4.4)
- g) Si la remoción alcanza a la persona titular de la alcaldía y también a sus dos suplentes, convocar a nuevas elecciones en el respectivo Cantón, en un plazo máximo de seis meses y el nombramiento será por el resto del período (Código Municipal, artículo 19, párrafo 5 y Manual, 4.5).
- h) En este último caso, investir a quien ocupe la Presidencia del Concejo Municipal, para el ejercicio temporal del cargo, mientras se produce la nueva elección (ídem).

A todo lo anterior, deben sumarse las funciones de naturaleza consultiva, pues atiende las dudas que, en relación con el plebiscito revocatorio, puedan formularle otros actores del proceso, incluidos los partidos políticos, con o sin representación en la respectiva municipalidad.

## **5. Actores eventuales: los partidos políticos y la Sala Constitucional.**

Los **partidos políticos**, también están facultados para intervenir en los procesos revocatorios de mandato.

Como la única forma de acceso a la alcaldía, y las vice alcaldías es a través de dichos partidos (el ordenamiento costarricense aún no permite la libre postulación para dichos cargos), éstos pueden normalmente intervenir en la consulta, sea para apoyar la revocatoria del o la funcionaria, o para tratar de impedir que ésta se produzca.

La jurisprudencia electoral, se ha pronunciado en favor de la viabilidad de dicha participación y ha admitido incluso la posibilidad de que los partidos utilicen sus propios fondos, en favor de la tendencia de su preferencia, aunque ha advertido con claridad que esos dineros no pueden luego liquidarse como parte de la contribución estatal<sup>39</sup>. Indicó:

Tres son las inquietudes del Partido, las que se transcriben seguidamente: *“a- ¿Puede el Partido Liberación Nacional utilizar recursos propios en esta consulta popular? b-De ser afirmativa la respuesta: ¿Qué tipo de recursos pueden ser utilizados? c-Finalmente, ¿Cómo se puede hacer un uso de estos recursos?”*. Debido a que las tres interrogantes se refieren a un mismo tema serán abordadas de modo general. En primer término, no existe prohibición alguna para que un partido político pueda inmiscuirse activamente en la consulta plebiscitaria convocada por el Concejo Municipal de Pérez Zeledón para el próximo 18 de diciembre de 2011.

---

<sup>39</sup> Tribunal Supremo de Elecciones, Resolución N° **7641-E8-2011 de las 15:50 horas del 29 de noviembre de 2011**.

Tal participación supone, de parte de las agrupaciones políticas, el apoyo a una de las dos tendencias u opciones consultivas en disputa cuyo favorecimiento puede concretarse, de forma lícita, a través de la utilización de los recursos partidarios que sus autoridades dispongan y en la forma en que así lo acuerden. Entiéndase, sobre el particular, que el destino que le den los partidos políticos a los bienes y recursos que componen su patrimonio representa una decisión enmarcada dentro del principio de autorregulación interna el cual, a su vez, es reflejo de otros dos principios de gran relevancia: **a)** el principio de autodeterminación, regulado en el artículo 87 del Código Electoral; **b)** el principio de libertad, que cobija a todos sus miembros (...) Ahora bien, aún cuando los partidos políticos tienen a su haber, en este caso, amplia libertad para utilizar sus recursos en la forma en que así lo decidan, es lo cierto que también asumen serias responsabilidades en cuanto a la disposición de su patrimonio por cuanto la liberalidad de sus bienes debe ser acorde a fines lícitos y a una actuación transparente. Por ende, no están exentos de observar las regulaciones que contiene el numeral 88 del Código Electoral en virtud de los principios de legalidad, transparencia, publicidad, rendición de cuentas y responsabilidad inherentes al régimen económico de los partidos políticos. De otra parte importa aclarar que, la colocación de los recursos que hagan los partidos, incluido el aquí consultante, no es susceptible de ser reconocida, para efectos de la contribución estatal (...) En segundo lugar, el involucramiento proselitista de una agrupación política en consultas populares si bien no riñe con su naturaleza de ser instrumentos fundamentales para la participación política, no puede calificarse como actividad de organización ni capacitación, que es el otro rubro que subvenciona la contribución estatal en su favor (...)"

Finalmente, en algunos casos podría ser requerida la intervención de **la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia.**

Aunque su participación se abordará luego con mayor detalle, por lo pronto baste con señalar que ésta acaece, cuando instauran mecanismos de control de constitucionalidad, contra las normas que regulan el plebiscito revocatorio, función que corresponde en forma exclusiva a dicha Sala de la Corte Suprema de Justicia.

De hecho, se han planteado y resuelto, sendas acciones de inconstitucionalidad contra el artículo 19 del Código Municipal, que según se vio, es el fundamento legal de la revocatoria de mandato, así como contra los reglamentos municipales, que regulan este tipo de consultas<sup>40</sup>.

Nótese, se trata de una intervención que, cuando ocurre, tiene verdadera relevancia, pues establece la validez o invalidez de normas reguladoras del procedimiento revocatorio; de modo que la decisión de la Sala en estos casos no sólo resulta vinculante<sup>41</sup>, sino que además, los principios y reglas interpretativas que se fijen en sus fallos forman parte del parámetro constitucional sobre cuya base se asienta la validez de la consulta.

---

<sup>40</sup> Ambas acciones fueron declaradas sin lugar por dicha Sala, mediante sentencias #04-011608 de las 08:52 horas del 20 de octubre de 2004 y, en idéntico sentido SSC. # 2014-12474 de las 15:05 horas del 30 de julio de 2014.

<sup>41</sup> Así lo establece el artículo 13 de la Ley de la Jurisdicción Constitucional, N°7135, que a la letra dice: *“Artículo 13. La jurisprudencia y los precedentes de la Jurisdicción Constitucional son vinculantes erga omnes, salvo para sí misma”.*}

Otra forma de participación de dicha Sala, se da con ocasión de la interposición de recursos de amparo, que pueden formular personas vinculadas al procedimiento de revocatoria, aunque en estos casos, dada la naturaleza electoral del plebiscito revocatorio, el Alto Tribunal ha declinado entrar a conocer de esta materia, por corresponder según el diseño constitucional y legal de ésta, al Tribunal Supremo de Elecciones<sup>42</sup>. Ha dicho el Alto Tribunal, que

el sufragio, dispuesto en el artículo 99 de la Constitución, en efecto, debe ser entendido en un sentido amplio, donde se manifiesta el ejercicio de la voluntad popular, no únicamente respecto al acto de elección de los gobernantes, sino también respecto a la participación del pueblo en el plebiscito, referéndum o cualquier otra forma de consulta sobre cuestiones de interés general que ameriten su pronunciamiento. Con fundamento en ello y a la naturaleza señalada del sufragio fue reformada nuestra Constitución en el artículo 102, consagrando expresamente, como una de las funciones del Tribunal Supremo de Elecciones, el deber de organizar, dirigir, fiscalizar, escrutar y declarar los resultados de los procesos de referéndum. (Sentencia número 2007-07945 de las catorce horas y cuarenta y dos minutos del seis de junio de dos mil siete). De tal manera, que si el recurrente, estima que se han ocasionado violaciones al proceso que indica, así deberá plantearlo ante el Tribunal Supremo de Elecciones, órgano constitucional competente para resolver por el fondo los alegatos que expone.

---

<sup>42</sup> Sala Constitucional, #2011-16579 de las 14:30 horas del 30 de noviembre de 2011.

### **SECCIÓN III. EL PROCEDIMIENTO REVOCATORIO Y SUS FASES.**

De acuerdo con la normativa vigente, es posible distinguir con claridad, cuatro fases o etapas, en las que se divide el trámite de un plebiscito de revocatoria de mandato.

La más visible es, por supuesto, la realización misma de la consulta, empero, tanto antes como después de su conclusión, hay etapas claramente diferenciadas entre sí, todas indispensables para el buen éxito de la consulta.

Se trata, de un íter lógico, que supone, como se pudo advertir, la intervención de múltiples órganos, tanto a lo interno de la Municipalidad, como externos a ésta, siendo la necesaria coordinación entre éstos, uno de los presupuestos fundamentales para llevar a buen término el trámite, ello, con total independencia de su resultado final.

Son las siguientes:

- a)** Fase inicial: La convocatoria al plebiscito;
- b)** Fase de preparación de la consulta;
- c)** Fase de celebración del plebiscito revocatorio y,
- d)** Fase conclusiva o de eficacia de la decisión.

Así:

### ILUSTRACIÓN N°3. FASES DEL PLEBISCITO



Fuente: Elaboración propia

#### 1. Fase Inicial. La Convocatoria al plebiscito

Resulta evidente, la decisión de una municipalidad, de convocar a sus munícipes a una consulta, para decidir si se revoca o no el mandato otorgado a quien ocupa la alcaldía titular o suplente, o en su caso, la intendencia, es el resultado de un proceso político previo, plagado, en todos los casos, de roces, fricciones, diferencias, desavenencias y conflictos a lo interno de la corporación local.

Desde el punto de vista meramente jurídico, es necesario que el reglamento de consultas populares del cantón, haya sido debidamente aprobado y publicado, valga decir, que se encuentre plenamente vigente.

Y, desde la óptica meramente política, es claro que este tipo de asuntos, está precedido en unos casos, de un proceso de desgaste, de la relación entre el Concejo y la Alcaldía; en otros, en cambio, es el descontento ciudadano, el que desencadena el proceso revocatorio.

Las razones que llevan al inicio de un plebiscito de esta naturaleza, pueden ser de muy diversa naturaleza; aquéllas no necesariamente tienen relación con violaciones al ordenamiento jurídico, aunque como veremos de seguido, esa podría ser su causa.

Empero, no es posible limitar el origen del conflicto, a ese tipo de transgresiones, de orden legal en el más amplio sentido del término.

La ineficiencia o ineficacia de la gestión de los servicios municipales, la falta de políticas públicas claras, para la satisfacción de los intereses locales o los yerros en su ejecución; la falta grave de comunicación -interna o externa- o la existencia de conflictos insalvables entre los órganos supremos de la Municipalidad, e incluso, conductas propias del ámbito privado que afecten el municipio, bien pueden ser citados como posibles detonantes.

En algunos casos, ese elemento desencadenante, puede ser un hecho muy concreto -vgr, la comisión de un ilícito penal, por ejemplo.

En otros, en cambio, puede tratarse de múltiples hechos, todos ellos de diversa naturaleza, que se alargan a un período más o menos prolongado, aunque en todos casos, habrá un punto de inflexión, donde la única solución posible, es la de iniciar un procedimiento revocatorio, para que sea el pueblo mismo, en las urnas, quien decida sobre su continuidad o su remoción, sin esperar a la conclusión del plazo del mandato.

El análisis del procedimiento revocatorio, inicia pues, a partir de ese punto de inflexión, cuyo acaecimiento marcará, de uno u otro modo, el futuro de la corporación local de que se trate. Dicho punto es, justamente, la convocatoria al plebiscito revocatorio, cuyos elementos fundamentales, son los siguientes:

#### **A. La moción de convocatoria: plazos y requisitos.**

##### **a.1 Momento oportuno para mocionar la convocatoria a un plebiscito revocatorio.**

Una cuestión de primer orden, en el tema procedimental, es la relativa al momento a partir del cual, resulta posible presentar una moción de convocatoria a un plebiscito de revocatorio.

Resulta esencial, determinar si existen límites temporales al efecto, o si por el contrario, ello resulta posible, en cualquier momento del mandato de la funcionaria contra la que aquélla se promueve.

La solución, en el ámbito comparado, no ha sido unívoca y cada ordenamiento brinda una solución diversa. Se trata, indudablemente, de

un tema de discrecionalidad, sobre todo legislativa, sin que exista además, un claro consenso sobre cuál es el mejor modo de regular la temática.

Para poner solo algunos ejemplos, en Perú, la Ley 26300, “Ley de los derechos de participación y control ciudadanos”<sup>43</sup>, establece que la revocatoria solo puede hacerse luego de cumplido el primer año del período para el que fue designada la persona funcionaria y hasta antes de que inicie el último año de su gestión.

Nótese, solo en la fase “intermedia” del mandato, no al puro inicio y tampoco cerca de su finalización.

Y en idéntico, sentido, en Panamá, la Ley N°4 de 07 de febrero de 2013, para los casos en que está habilitada la revocatoria, prevé expresamente que *“No se podrán iniciar procesos de revocatoria de mandato, por iniciativa popular, durante el primer y el último año de ejercicio del cargo”*<sup>44</sup>.

Las anteriores disposiciones, tienen sentido lógico: permitir el inicio de un procedimiento, desde el momento mismo en que la persona toma posesión del cargo, puede resultar contraproducente, en términos de seguridad jurídica y política; y, por otro lado, admitirla en una fecha muy cercana a la conclusión del período constitucional o legal por el que aquélla fue electa, generaría un despliegue de esfuerzos y un desgaste institucional

---

<sup>43</sup> Perú: Ley 26300, En: <https://pdba.georgetown.edu/Electoral/Peru/participycontrol.pdf>

<sup>44</sup> Panamá. Ley N°4 de 07 de febrero de 2013. En: [https://www.organojudicial.gob.pa/uploads/wp\\_repo/uploads/2016/11/Ley-4-de-2013-QUE-REFORMA-Y-RESTABLECE-ARTICULOS-DEL-CODIGO-ELECTORAL.pdf](https://www.organojudicial.gob.pa/uploads/wp_repo/uploads/2016/11/Ley-4-de-2013-QUE-REFORMA-Y-RESTABLECE-ARTICULOS-DEL-CODIGO-ELECTORAL.pdf)

a la larga innecesarios, ya que la decisión sobre su mantenimiento o no en el puesto, puede darse en el proceso electoral, mediante la no reelección en el cargo -si ésta resulta posible- o bien, por el simple vencimiento de dicho período, allí cuando la persona no esté facultada para procurar su continuidad en el puesto.

Sin embargo, incluso en Perú, esa regla tiene sus excepciones, pues la ley dispone que no aplica para magistrados “*que provengan de elección popular*” (artículo 21°). Respecto de dichos funcionarios, entonces, es posible iniciar, sin límite temporal alguno, el procedimiento revocatorio, a lo largo de todo el plazo para el cual, fueron designados, por sufragio popular.

En Bolivia, la Ley del Régimen Electoral<sup>45</sup>, también prevé límites temporales para la realización de procesos revocatorios. Como recuerda Eberhardt, en ese país la revocatoria

podrá solicitarse cuando haya transcurrido al menos la mitad del período del mandato y no tendrá lugar durante el último año. Considerando que la duración de los cargos en Bolivia es de 5 años, el período habilitado para revocar a un mandatario electo es de solo un año y medio (EBERHADRDT, 2016)

Otra solución notable, es la del ordenamiento venezolano, cuya Constitución Política (1999), dispone en su artículo 72, que la revocatoria

---

<sup>45</sup> Bolivia: Ley 026 de 20 de junio de 2010, “Ley del Régimen Electoral”: En: <https://www.iidh.ed.cr/capel2016/media/1284/ley-del-r%C3%A9gimen-electoral.pdf>

puede gestionarse una vez transcurrida la mitad del período para el cual fue designada la persona funcionaria.

Ahora bien, en el caso costarricense, caracterizado por una regulación mínima del instituto revocatorio, no se establece ningún tipo de previsión al respecto.

El Código Municipal, cuyo artículo 19 es el único que se refiere al tema, no contiene ninguna regla temporal para iniciar un proceso de revocatoria de mandato. El Manual para la realización de consultas populares a nivel cantonal y distrital, del Tribunal Supremo de Elecciones, por su parte, tampoco regula extensamente esta cuestión, empero, su numeral 2.7.2, dispone que

preferentemente no se realizarán consultas populares a escala cantonal o distrital dentro de los ocho meses anteriores a la celebración de las elecciones nacionales o de los tres meses anteriores a la elección de alcalde municipal (Manual 2.7.2).

Sobre esta última disposición, ha de indicarse en primer término que, a diferencia de los ordenamientos citados, en donde los límites temporales a la realización de procesos de revocatoria de mandado, están previstos en una ley, en Costa Rica, ello se ha dejado a un “Manual”, que no obstante su importancia práctica, pareciera carecer de fuerza normativa suficiente, para limitar la posibilidad de iniciar un proceso revocatorio.

Los reglamentos municipales, que por otra parte, no hacen sino plasmar en su literalidad el contenido del indicado Manual, no tienen rango suficiente para enervar la posibilidad de gestionar, sin límite temporal

alguno, el trámite, dado que fue decisión del legislador, no imponer plazos mínimos o máximos para su realización.

En todo caso, adviértase que el Manual no establece una prohibición absoluta. El numeral 2.7.2 indica que, “*preferiblemente*”, no se realizará la consulta dentro de los ocho meses anteriores a la celebración de las elecciones nacionales o de los tres meses anteriores a la elección de alcalde municipal.

Eso significa, que si la situación es insalvable y lo amerita (la permanencia del alcalde o alcaldesa, podría ser absolutamente inviable, aún dentro de ese período), podría la Municipalidad justificar su decisión de realizar el plebiscito revocatorio y así comunicarlo al Tribunal Supremo de Elecciones, que salvo casos excepcionales, no podría objetar su realización.

En suma, a falta de disposición expresa, en Costa Rica es posible iniciar un proceso revocatorio, contra las personas alcaldes o alcaldesas - titulares o suplentes- e intendentes, en cualquier momento, de los cuatro años por los que resultan electas, ello a partir de la toma de posesión en el puesto.

Empero, si se aplica la regla impuesta por el Tribunal Supremo de Elecciones, preferiblemente no podría realizarse dentro de los ocho meses antes de una elección nacional y en los tres meses anteriores al proceso de elección de alcaldes.

Lo así dispuesto, puede generar inconvenientes de orden práctico, que dificulten u obstaculicen la realización de plebiscitos de revocatoria de mandato.

Tómese en consideración, la situación actual: Los actuales alcaldes, alcaldesas e intendentes, iniciaron en sus cargos, el 1° de mayo de 2020 y culminarán el 30 de abril de 2024. Como Costa Rica realizará elecciones nacionales el 06 de febrero de 2022, ello significa, que puede convocarse un plebiscito revocatorio en el mes de mayo y los primeros seis días de junio de 2021; empero, “preferiblemente”, no debería realizarse ninguno entre el 7 de junio de 2021 y el 02 de febrero siguiente.

Además, si el país tuviera que acudir al balotaje para decidir a quien ocupará la Presidencia y Vicepresidencias de la República, debe entenderse que la limitación se extiende hasta el 3 de abril de dos mil veintidós. Luego de esa fecha, podría realizarse un plebiscito de este tipo, a partir del 4 de abril de 2021 y hasta el 4 de noviembre de 2023, pues las elecciones municipales están previstas, en principio para el domingo 4 de febrero de 2024.

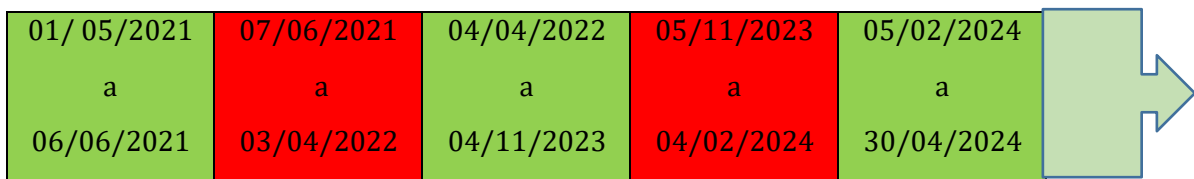
Luego de ello, es decir, a partir del 05 de febrero y hasta la finalización del mandato, 30 de abril del mismo año, no habría impedimento alguno para realizar un plebiscito.

Si a lo anterior se suma, que según las reglamentaciones vigentes, la convocatoria debe hacerse con al menos tres meses de anticipación a la fecha de su celebración, los períodos para su realización, se reducen considerablemente y en la práctica, solo hay posibilidades reales de

realizarlo en un período de un año y siete meses, justamente el comprendido entre abril de 2022 y noviembre de 2023.-

Situación compleja, sin duda, pero que puede expresarse en los siguientes términos, más gráficamente. Se muestran, en verde, las fechas en que es posible realizar la consulta y en rojo los períodos donde ello no es posible:

#### **ILUSTRACIÓN N°4. PERÍODOS PARA LA REALIZACIÓN DEL PLEBISCITO**



Fuente: Elaboración propia.

Es este, un tema que sí amerita regulación legislativa expresa. La situación actual, hace muy complejo el calendario para la celebración de plebiscitos de revocatoria de mandato, lo que puede ser un aspecto que incide en el poco uso de este mecanismo de democracia directa.

Se propone introducir una regla similar a la de otros ordenamientos (vgr, Perú y Panamá) y autorizar su realización, luego de seis meses del inicio del período y hasta 6 meses antes de su finalización. Lo cual, permitiría acudir a la revocatoria, durante los tres años intermedios del período. Además, la realización de elecciones nacionales o locales, no

debería ser un impedimento o límite temporal, para la utilización de la figura.

Finalmente, en caso de que la persona que ocupa la alcaldía, ya haya sido sometida durante el período para el que fue electo, a otro plebiscito revocatorio, con resultados negativos en cuanto a la destitución, se establece que no podrá ser sometido nuevamente a éste por un tiempo prudencial, que determinará cada Municipalidad en su reglamento, pero que no será inferior a dos años (Manual, 27.1).

A la luz de lo expuesto y dado que el periodo por el que se elige es por cuatro años, a menos que el primer procedimiento revocatorio se haya realizado el puro inicio del mandato, lo usual será que un alcalde o alcaldesa, solo podrá ser sometido a revocatoria una vez.

## **a.2 La moción de convocatoria. Legitimación para presentarla.**

En Costa Rica, la iniciativa para iniciar un plebiscito revocatorio, solo puede provenir del propio Concejo Municipal y para ello, es necesaria una moción que debe ser firmada por al menos, una tercera parte del total de regidores y regidoras.

Esta cuestión, genera no pocos cuestionamientos. En general, los países que admiten la revocatoria del mandato, legitiman activamente a la población, para dar inicio al procedimiento, ello, mediante una petición que debe ser firmada por un porcentaje del electorado, sea nacional, regional o local, según el funcionario contra el que se intente.

En Perú, la solicitud de revocatoria debe ser firmada por al menos el veinticinco por ciento (25%) de los electores de la circunscripción correspondiente (Ley 26300, artículo 22).

Algo similar, ocurre en el caso Boliviano, cuyo ordenamiento establece que este procedimiento se origina únicamente por iniciativa popular (Ley 026, artículo 25 párrafo III), distinguiendo eso sí, entre el número de firmas requeridas en la solicitud, según se trate de autoridades nacionales, departamentales, regionales o locales.

Así, para los tres primeros, se exige un veinticinco por ciento -25%- del padrón y para los últimos, un treinta por ciento (-30%- (misma ley, artículo 26).

Venezuela, que permite la revocatoria de cualquier funcionario de elección popular, exige un veinte por ciento -20%- del padrón respectivo y la Constitución Política de Ecuador, obliga a respaldar la solicitud de revocatoria, *“por un número no inferior al diez por ciento de las personas inscritas en el registro electoral correspondiente”* (artículo 105).

Adviértase, en general, los países de América Latina se decantan por legitimar directamente a la ciudadanía. Costa Rica, en cambio, solo faculta a los integrantes del Concejo Municipal, los regidores, quienes deberán suscribir una moción, respaldada por al menos, una tercera parte de los integrantes propietarios de ese órgano deliberativo.

La situación sin duda, es paradójica: el titular del derecho a revocar el mandato -el pueblo-, no puede, por sí mismo, impulsar el inicio del procedimiento.

Si un grupo de ciudadanos y ciudadanas, está inconforme con la gestión de quien ocupa la alcaldía y desea someterlo a revocatoria, deberá, necesariamente, acudir a los regidores municipales, quienes pueden decidir libremente, si presentan o no la moción, pues no se encuentran vinculados por los deseos o intenciones del electorado.

De los principales mecanismos de democracia directa, admitidos en Costa Rica, la revocatoria es, además, el único que no puede ser de iniciativa ciudadana.

El referendum, para aprobar o derogar leyes y reformas parciales a la Constitución, puede ser convocado por al menos, un cinco por ciento (5%) de los ciudadanos inscritos en el padrón electoral (artículo 105).

Ese mismo porcentaje, es el que se exige, como mínimo, para que la ciudadanía pueda ejercer la iniciativa en la formación de las leyes o iniciativa popular, valga señalar, someter a conocimiento de la Asamblea Legislativa, proyectos de ley.

En el expediente legislativo del Código Municipal de 1998, que como se ha indicado, es el que instauró el instituto de la revocatoria de alcaldes, tampoco se da ninguna explicación, ni se abonan razones, para excluir al electorado de la posibilidad de pedir la convocatoria a un plebiscito revocatorio, de modo que no es posible conocer los motivos por los cuales,

solo el Concejo Municipal, previa moción de al menos un tercio de sus regidores, puede ordenar el inicio del trámite.

Por otro lado, no hay un número específico de regidores que deban firmar la moción, pues ello dependerá del número de habitantes de cada Municipalidad, que es lo que determina el número regidores que integran el Concejo. El artículo 21 del Código Municipal, establece cuántos regidores -propietarios y suplentes- integrarán el órgano deliberativo, al disponer que

En cada municipalidad, el número de regidores, propietarios y suplentes se regirá por las siguientes reglas:

- a) Cantones con menos del uno por ciento (1%) de la población total del país, cinco regidores.
- b) Cantones con un uno por ciento (1%) pero menos del dos por ciento (2%) de la población total del país, siete regidores.
- c) Cantones con un dos por ciento (2%) pero menos del cuatro por ciento (4%) de la población total del país, nueve regidores.
- d) Cantones con un cuatro por ciento (4%) pero menos de un ocho por ciento (8%) de la población total del país, once regidores.
- e) Cantones con un ocho por ciento (8%) o más de la población total del país, trece regidores.

El Tribunal Supremo de Elecciones fijará los porcentajes señalados, con base en la información que para el efecto le suministrará la Dirección General de Estadística y Censos, seis meses antes de la respectiva convocatoria a elecciones (LEY N° 7794).

Lo anterior significa, que en las Municipalidades con menor población y por ende, con los Concejos más pequeños (cinco miembros), la moción debe estar firmada por al menos dos de ellos, en tanto que en los

de mayor número de habitantes y por tanto por Concejos más grandes (trece), esa tercera parte estaría constituida por cuatro regidores, como mínimo. El resto de Cantones, se situaría entre dos y cinco, según la norma ya transcrita.

### **a.3 La moción y los motivos que pueden fundarla.**

Nada dispone la normativa costarricense, sobre las razones que han de fundar una moción, tendiente a la convocatoria a un plebiscito revocatorio.

El Código Municipal, como ya se analizó, se limita a indicar el mínimo de regidores que deben suscribirla y omite toda referencia a supuestos específicos o conductas susceptibles de dar lugar al inicio de un trámite de este tipo.

Es éste, uno de los aspectos que más se critica del instituto, pues hay quienes consideran que debe existir una lista taxativa de causales para la revocatoria.

Para lo cual, se ha invocado, en esencia, el principio de seguridad jurídica y además, el de tipicidad, que rige en la materia penal y en general, sancionatoria, los cuales obligan, como presupuesto de validez de cualquier sanción -administrativa y judicial-, a que las faltas o conductas sancionables, lo mismo que la magnitud de la sanción correlativa, estén claramente establecidas en un precepto legal (artículo 39 Constitucional).

El tema incluso, fue debatido en sede jurisdiccional. El artículo 19, del Código Municipal, fue cuestionado mediante una acción de inconstitucionalidad, justamente por el motivo indicado.

Tal reclamo, sin embargo, ha sido rechazado, por unanimidad, en al menos dos oportunidades previas -existe pues, línea jurisprudencial al respecto-, sobre todo porque, como ya se ha indicado, no se está en presencia de un juzgamiento de tipo judicial, ni siquiera administrativo; sino de uno de orden político, en donde no rigen aquéllas exigencias. Indicó la Sala Constitucional, en lo que interesa, que:

el plebiscito revocatorio no tiene la virtud de constituir un juicio de responsabilidad jurídica, esto es, con ocasión de las posibles faltas cometidas por el funcionario en el ejercicio de sus funciones, expresamente consignadas en el artículo 18 del Código Municipal -perder o adolecer de un impedimento para ocupar el puesto; ausentarse injustificadamente de las labores por más de ocho días; ser inhabilitado para ejercer cargos públicos por sentencia judicial firme; por cometer una falta grave de las normas del ordenamiento de fiscalización que protejan los fondos públicos, la propiedad o buena fe; o cometer una acción sancionada por la ley con la pérdida de un cargo de elección popular, y la renuncia expresa-, para cuya procedencia se requiere de un procedimiento administrativo abierto al efecto, salvo claro está en el último supuesto, en el cual deben garantizarse al alcalde juzgado, de todas las garantías del debido proceso (...) el plebiscito revocatorio constituye un juicio de responsabilidad política, motivo por el cual puede o no estar sustentado en las causales expresamente consignadas en el artículo 18 previo citado (sentencias 2004-011608 y 2014-12474).

Una primera cuestión, entonces, relativa a los motivos por los que se puede mocionar para un plebiscito de que revocatoria, es que no hay una lista taxativa de supuestos, aunque como se reconoce en la jurisprudencia citada, bien podrían invocarse como motivos válidos para ello, las mismas causales que podrían generar la cancelación de la credencial, según lo establecido en el Código Municipal.

En los diversos ordenamientos, se han invocado razones de muy diversa índole para iniciar un proceso de revocatoria, referidas no solo a descontentos por acciones u omisiones propias del cargo o el incumplimiento de promesas de campana, sino también, a acciones de la vida privada de la persona funcionaria, a la comisión de hechos delictivos e incluso a aspectos relativos a su personalidad, carácter o entereza moral.

Algunos casos acaecidos en el pasado, tanto en Costa Rica, como en otros países, pueden ejemplarizar el variopinto conjunto de situaciones, que a lo largo del tiempo, han llevado a una revocatoria, situaciones o acusaciones que, se insiste, no necesariamente tienen que ver con aspectos o faltas previamente tipificadas en el ordenamiento.

ROSANVALLON (2011) cita a guisa de ejemplo, algunos textos de petitorios, como el del *Recall* del intendente de Oakland Davie, en 1917, el cual señalaba lo siguiente:

Es evidente que:

Es absolutamente incompetente, tanto por su falta de formación como por su incapacidad práctica para cumplir sus funciones.

Insulta a los ciudadanos que se pronuncian sobre los asuntos de la ciudad ante el Consejo Municipal, y sus acciones ridiculizan a Oakland.

Su comportamiento grosero e injusto va en camino de causar daños irreparables a la ciudad de Oakland. Su presencia, por otros dos años, en calidad de intendente constituye una amenaza demasiado peligrosa como para que se la tolere.

Destruye la industria.

No tiene ninguna idea constructiva.

Habla mucho pero no hace nada.

Habla de bajar los impuestos pero no hace nada por concretarlo.

Predica la economía pero gasta sin medida, comprándose un automóvil de 3.000 dólares, dando a su hijo un empleo de chofer pago de 1.500 dólares, comprándose también un sillón por 85 dólares.

Desde su llegada ha hecho que reinen los problemas en la ciudad de Oakland.

El consejero que ha nombrado, George Kaufman, jefe de Servicios públicos de la ciudad, forma parte de su proyecto de transformar la administración en una maquinaria política.

Ignora los pedidos a favor de la protección de la salud.

Ha prometido la renuncia de Peterson, jefe de la Policía, y resulta que ahora es su ardiente Defensor.

¿Porqué?

Oakland no puede tolerar dos años más de Davieismo”

Un recall es el único remedio posible.

Otro caso paradigmático, citado por el mismo autor, es el petitorio de recall de Owens, senador de California, en el año 1913, fundado en esta ocasión en un verdadero control político de las acciones -u omisiones-

desplegadas por el senador, durante el ejercicio del cargo. Éste, indicaba que:

El senador Owens ha incumplido numerosas veces sus compromisos como demócrata; no ha mantenido las promesas escritas que hizo a los obreros y ha ayudado a los grandes bonetes con su voto o con su ausencia en los momentos decisivos.

El programa de su Partido proponía un sistema de seguro industrial a nivel del Estado de California. Pero en cuanto a ello, ha defendido una enmienda al proyecto de ley que busca indemnizar a los obreros de Boynton, enmienda que hubiese sido un obstáculo a la creación de tal Seguro. En razón de ello les hizo el juego precisamente a las compañías de seguros.

Su partido se pronunció a favor de una extensión de la ley de 8 horas sobre el trabajo de las mujeres. En el Comité votó a continuación todas las propuestas que buscaban limitar su extensión, excluyendo a las empleadas de las hilanderías de algodón, ya incluidas en la ley. Estuvo ausente en el voto final. Votó en contra del proyecto de ley por la conservación del agua con el fin de ayudar a las compañías de electricidad.

Votó contra la inspección de minas y contra una mejora de las condiciones de trabajo y una reducción del tiempo de trabajo dentro de las minas para satisfacer a las compañías mineras. Presentó el proyecto de ley 243 al Senado, que era tan malo que la Comisión de Ferrocarriles ha declarado oficialmente que se lo debía titular: "Ley que busca anular las disposiciones más importantes sobre el servicio público con relación a los ferrocarriles".

Desde hace dos años estuvo ausente 113 veces al llamado, faltando o evitando la convocatoria (...)

En fecha más reciente, 2003, cita el autor, el petitorio para la remoción del Gobernador Gray Davies, en California, que resultó

finalmente destituido mediante *recall*, afirmaba, en términos muy similares a los expresados casi un siglo antes, que las razones para que aquél fuera removido del cargo, eran las siguientes:

Manejo grosero [gross mismanagement] de las finanzas de California, dilapidando el dinero de los contribuyentes, amenazando la seguridad pública por la reducción drástica de los fondos de las colectividades locales, demostrándose incapaz de explicar el costo exorbitante del gran fiasco energético, y siendo en líneas generales incapaz de gestionar los grandes problemas del Estado antes de que degeneraran en crisis graves. California debe dejar de ser conocida como el Estado que tiene malas escuelas, embotellamientos monstruosos, facturaciones extravagantes de los servicios públicos y deudas enormes [...] resultado todo ello de una gestión espantosa.

Y en un caso mucho más actual, el *recall* contra el Gobernador de California Gavin Newsom, celebrado el pasado 14 de setiembre de 2021, que fue superado con éxito por éste, tenía como petitorio, lo siguiente:

(...) el gobernador Newsom ha implementado leyes que son perjudiciales para los ciudadanos de este Estado y nuestra forma de vida. Las leyes que aprobó favorecen a los extranjeros, en nuestro país ilegalmente, sobre el de nuestros propios ciudadanos. Las personas en este estado sufren los impuestos más altos de la nación, las tasas más altas de personas sin hogar y, como resultado, la calidad de vida más baja. Ha impuesto el estatus de estado santuario y no hace cumplir las leyes de inmigración. Unilateralmente anuló la voluntad del pueblo con respecto a la pena de muerte. Busca imponer cargas adicionales a nuestro estado de la siguiente manera: eliminar las protecciones de la Propuesta 13, racionar nuestro uso del agua, aumentar los impuestos y restringir los derechos

de los padres. Al no tener otro recurso, nosotros, el pueblo, nos hemos unido para emprender esta acción, remediar estas fechorías y prevenir más injusticias.

Otras razones, no expresadas en ese petitorio, pero que formaron parte de la campaña por la destitución, cuestionaron el manejo de Newsom de la crisis sanitaria provocada por el coronavirus, la existencia de errores que contribuyeron a un fraude por desempleo, cercano a los diez millones de dólares y el haber salido a cenar con amigos en un restaurante situado en la Bahía de San Francisco, mientras instaba a los habitantes del Estado a mantenerse en casa por la pandemia.

Lo cual, da cuenta que también en la práctica, una vez iniciado el proceso revocatorio, la campaña puede abrir otros frentes de ataque contra el funcionario, no expresamente citados como motivo para el inicio de los procedimientos.

En Costa Rica, que ha utilizado en poquísimas ocasiones el instituto revocatorio, la situación no es muy distinta de lo que ocurre en Norteamérica. En el año 2011, primera ocasión en que se realizó un plebiscito de esta naturaleza, los regidores que mocionaron el inicio del procedimiento, se fundaron en los siguientes motivos, según puede leerse del propio acuerdo de convocatoria:

Que en razón de los acontecimientos que se vienen presentando en los últimos meses en la Administración Municipal, concretamente en la persona del señor (...): falta de liderazgo, comunicación ineficaz que no permite un buen entendimiento de las partes, deterioro en la administración por su falta de capacidad en ejercer las funciones inherentes a su condición de administrador general y jefe de las dependencias municipales, vigilante de la organización, el

funcionamiento y la coordinación de todo el gobierno local, de conformidad con las atribuciones contenidas por la jurisprudencia municipal. Que ante esas circunstancias, los generaleños se encuentran expectantes con respecto al rumbo que ha venido tomando el cantón y por consiguiente el futuro es visualizado con incertidumbre, desgano y gran preocupación, siendo que, en nuestra condición de órgano deliberante parte del gobierno local, nos compete realizar las gestiones necesarias a fin de corregir cualquier acción que esté en perjuicio de los intereses de la colectividad (...). En razón de los anteriores considerandos, mocionamos para que: Se convoque a Plebiscito de Revocatoria de Mandato del actual Alcalde del Cantón de Pérez Zeledón<sup>46</sup>

Por su parte, a inicios del año 2018, por acuerdo municipal, se dispuso convocar al electorado del Cantón de Paraíso de Cartago, a plebiscito revocatorio de mandato del alcalde de esa localidad<sup>47</sup>; para lo cual, se invocó, entre otros motivos, los siguientes:

En la Procuraduría de la Ética Pública de la Procuraduría General de la República se tramita una causa ... por el presunto delito de conflicto de intereses en contra de cuatro funcionarios de la Municipalidad de Paraíso y en donde el Alcalde Municipal podría haber incurrido en incumplimiento de deberes (...) irregularidades alrededor de A) Incumplimiento con la normativa legal y técnica en materia urbanística en el proyecto urbanístico. B) Autorización del desarrollo urbanístico. C) Dotación de agua potable al proyecto urbanístico. D) Incumplimiento con el Plan Regulador del Cantón de Paraíso y E) Presuntas manipulaciones del Software del mapa catastral del Plan Regulador. (...) El señor

---

<sup>46</sup> Municipalidad de Pérez Zeledón. Concejo Municipal. Acta N°072-2011 del 13 de setiembre de 2011.

<sup>47</sup> Municipalidad de Paraíso. Concejo Municipal. Acta N°140. del 16 de enero de 2018, artículo N°04.

Alcalde [...] presuntamente otorgó y firmó visados de planos urbanísticos de manera contraria a la Ley por no ser profesional en Agrimensura o Topografía (...) El caso de la remodelación del mercado municipal, obra en la que se gastaron más de 30 millones de colones, el contratista no cumplió y, aun así, se dieron por recibidas las obras (...) El Señor Alcalde [...], ha obstruido la función del Concejo Municipal orientada a ejercer el control político y a exigir transparencia y rendición de cuentas, al vetar dos acuerdos muy importantes, relacionados con presuntas irregularidades e incumplimientos de la normativa legal en varios proyectos urbanísticos. (...) No se aprecian los resultados de la gestión del Alcalde en el desarrollo de la comunidad (mismo acuerdo citado).

Los motivos para el inicio del procedimiento, pueden ser, en suma, de diversa índole y no necesariamente se fundan -como ya se adelantó- en violaciones al ordenamiento jurídico.

En la mayoría de los casos, ha podido advertirse, no se trata de una sola causa, sino que son múltiples situaciones, hechos o circunstancias, las que, como ejemplifican los casos citados, desgastan la figura de la persona funcionaria, la deslegitiman frente al cuerpo electoral y la comunidad en general, razones que, finalmente, terminan derramando el agua del vaso, imponiéndose para someterle a una eventual revocatoria.

Con independencia, eso sí, de las motivaciones concretas que puedan dar lugar al trámite, tales razones deben quedar claramente expresadas, tanto en la moción, como en el acuerdo de convocatoria al plebiscito.

## **B. El acuerdo de convocatoria al plebiscito revocatorio.**

### **b.1 Trámite y aprobación de la moción de convocatoria.**

Recibida una moción de convocatoria a plebiscito revocatorio, ésta habrá de recibir el trámite ordinario establecido en el Código Municipal, dado que no existe ninguna regulación especial al efecto, en la normativa vigente.

De previo a ser conocida por el Concejo, la moción debe pasar por el trámite de Comisión, sea ésta permanente o especial y obtener un dictamen de ésta (Código Municipal, artículos 44 y 49). No obstante, el asunto puede ser dispensado de dicho trámite, si así lo dispone la mayoría calificada (dos terceras partes) de las personas regidoras presents en la sesión respectiva (ibid, artículo 44).

La moción, puede ser conocida, además, en una sesión ordinaria del Concejo o bien, en una extraordinaria, convocada para ese fin, con al menos veinticuatro horas de antelación, según disponga quien ocupe la Presidencia del órgano.

La sesión respectiva, será pública y para ser conocida, debe estar incluida en el orden del día, lo cual corresponde a su Presidente.

Se oirá a quienes deseen pronunciarse al respecto, sea a favor o en contra y una vez discutido el asunto, se someterá a votación.

Para que sea aprobado, el acuerdo de convocatoria a un plebiscito revocatorio, debe ser respaldado por, al menos, las tres cuartas partes de los y las regidoras integrantes del órgano deliberativo.

Dicha mayoría, es absolutamente inusual. En general, los acuerdos se toman por mayoría absoluta de los miembros presentes (mitad más uno), salvo que el Código Municipal establezca una mayoría diferente (artículo 41).

Algunas decisiones requieren mayoría calificada (dos terceras partes), como la declaración en firme de los acuerdos (artículo 45), la donación directa de bienes muebles o inmuebles (artículo 61), o la celebración de préstamos (artículo 86).

Revisada integralmente la normativa municipal, el de revocatoria de mandato es el único acuerdo que requiere una mayoría tan alta.

Siguiendo las reglas del artículo 21 del Código Municipal, en cuanto a los integrantes de los Concejos Municipales, en un Concejo integrado por cinco concejales, el acuerdo de convocatoria debe aprobarse por, al menos, cuatro de ellos; en uno integrado por siete regidores, se necesita el voto afirmativo de seis; en uno con nueve concejales, se necesitan siete votos, en uno de once, nueve votos y finalmente, en uno con trece regidores, será indispensable obtener diez votos favorables.

Se requiere, en consecuencia, un amplísimo consenso entre todas las fuerzas políticas representadas en dicho órgano, muy cercana a la unanimidad.

De no obtenerse esa mayoría calificadísima, la moción será desechada y el inicio del procedimiento será infructuoso.

El tema ya fue analizado por la jurisprudencia electoral y existe consenso en las consecuencias de la no obtención de los votos indispensables para hacer la convocatoria. El Tribunal Supremo de Elecciones, en su resolución N<sup>o</sup> 790-E1-2012, ya citada, estableció al respecto, que

la convocatoria a Plebiscito (...) se produjo violentando, severamente, las exigencias ineludibles que contempla el artículo 19 del Código Municipal ya que no fue aprobada con el porcentaje de miembros del Concejo Municipal requerido en la ley. Efectivamente, el párrafo primero de ese numeral plantea dos aspectos de orden cuantitativo cuyo análisis resulta indispensable. Señala, inicialmente, que la moción presentada ante el Concejo para “promover” una convocatoria a Plebiscito deberá ser firmada al menos por la tercera parte del total de los regidores y, adicionalmente, que su aprobación requiere de la concurrencia de un mínimo de tres cuartas partes de los regidores integrantes. De conformidad con el diseño elaborado por el legislador y al estar en juego la eventual pérdida de un cargo de elección popular, el ordenamiento jurídico prevé dichos porcentajes como límites mínimos de especial y necesaria observancia. El Concejo Municipal de Siquirres está integrado por **siete** regidores; ello implica que la “tercera parte” que debe respaldar la moción, estaría conformada por un mínimo de 2.3 miembros y la cantidad correspondiente a “tres cuartas partes” que deben aprobar la convocatoria a Plebiscito, lo representaría un mínimo de 5.25 miembros. En estricta lógica, al estar frente a límites inferiores o “pisos” aplicables a miembros integrantes de un órgano colegiado, la moción presentada debería estar respaldada por **tres** regidores y la aprobación debería contar con el voto de **seis** miembros, como mínimo. Al examinar las firmas que

respaldaron las dos mociones respectivas se verifica, a folios 75 a 78, que **cinco miembros las suscribieron**, con lo que se cumple, enteramente, el primer aspecto. No obstante, al corroborar el número de regidores que votaron ambas mociones, a folios 11 a 115 y 117 a 121, se verifica que sólo **cinco** de ellos y no **seis**, votaron afirmativamente, con lo que esta segunda exigencia, al tenor de lo que ordena el artículo 19 del Código Municipal, no fue cumplida conforme a la ley. Las situaciones señaladas constituyen infracciones puntuales a formalidades sustanciales que, por su especial trascendencia y severidad, tienen fuerza suficiente para anular la convocatoria al Plebiscito Revocatorio de Mandato acordado, dado que se trata de vicios esenciales e insubsanables y así se dispone.

## **b.2 Contenido del Acuerdo de convocatoria.**

El artículo 19 del Código Municipal, no establece cuál debe ser el contenido concreto de la convocatoria al plebiscito. Es necesario acudir a otras disposiciones, en particular a los reglamentos municipales de consultas populares o bien, al Manual para la realización de consultas populares a escala cantonal o distrital, de cuyas normas se nutren, como ya se ha indicado, las corporaciones locales.

Dicho Manual, refiriéndose en general al acuerdo de convocatoria a una consulta popular, llámese ésta plebiscito, referendo, cabildo o plebiscito revocatorio, señala que éste debe contener, al menos, lo siguiente:

- 1) La fecha en que se realizará el plebiscito revocatorio -domingo o feriado de ley-, que no será a menos de tres meses de haber sido publicada la convocatoria (Manual, artículo 2.3.1).
- 2) La definición clara y detallada del asunto que será objeto de consulta; en este caso se consultará en concreto, si debe destituirse o no de su cargo a la persona sometida a revocatoria, con las respectivas opciones “sí” o “no” (Manual, artículo 2.3.2).

La formulación, continúa el Manual, debe ser clara y concisa, evitando interrogaciones confusas, capciosas o de doble sentido (3.7).

El siguiente, es un ejemplo real, de la forma en que debe consignarse la pregunta respectiva:

#### **ILUSTRACIÓN N° 5. LA PREGUNTA DE UN PLEBISCITO REVOCATORIO**

Se establezca como objetivo de dicha consulta, que mediante votación popular se defina si el Alcalde Luis Mendieta Escudero, debe continuar o no en dicho cargo. Para lo cual en la consulta que se realizara se someterá a conocimiento del pueblo generaleño, la siguiente pregunta; ¿Debe de destituirse de su cargo, como alcalde del cantón de Pérez Zeledón, el señor Luis Mendieta Escudero? A lo que el elector responderá a la posibilidad dicotómica de un

SI                      o un                       NO

Fuente: Municipalidad de Pérez Zeledón. Concejo Municipal. Acta N°072-2011 del 13 de setiembre de 2011

Ahora bien, el plebiscito revocatorio de mandado, según se ha dicho ya, puede extenderse también a los alcaldes o alcaldesas suplentes. En este supuesto, establece el Manual, *“la pregunta sobre la destitución de los suplentes, será independiente de la del alcalde propietario”* (4.2).

- 3) La indicación de la previsión presupuestaria pertinente para la realización de la consulta (Manual, artículo 2.3.3).
- 4) La integración de la Comisión coordinadora del plebiscito revocatorio (Manual artículo 2.4).
- 5) La orden de comunicar el acuerdo al Tribunal Supremo de Elecciones (Manual, 2.3 párrafo primero).
- 6) La orden de publicar, por una vez, la convocatoria al plebiscito en el Diario Oficial “La Gaceta” y en dos periódicos de circulación nacional (Manual, artículos 2.3.1).

Además, de lo anterior, aunque no está expresamente establecido, resultaría deseable que se incluyera adicionalmente, al menos, el porcentaje de participación del electorado, para la validez de la consulta (no inferior al 10% del padrón), así como los votos requeridos para destituir a la persona (dos tercios de los votos); lo mismo que el trámite de la reposición del funcionario, por parte del Tribunal Supremo de Elecciones, en caso de que se apruebe la remoción. Ello, para que la población tenga claridad de las reglas que regirán el procedimiento y sus resultados.

### **b.3. La impugnación del acuerdo de convocatoria.**

Ante todo, no procede el veto del alcalde, alcaldesa o intendente, contra el acuerdo de convocatoria a un plebiscito revocatorio.

Así lo dispone expresamente el párrafo primero del artículo 19, del Código Municipal, cuyo contenido es conteste con la regulación general sobre impugnación de los acuerdos municipales, establecida en el Título VI, de ese mismo cuerpo legal.

El alcalde o alcaldesa municipal está impedida para objetar -vetar- aquellos acuerdos en los que tenga interés personal, directo o indirecto (artículo 169 inciso b). Uno de los ejemplos más claros en donde dicho interés está presente, de forma palmaria y directa, es justamente el que inicia un procedimiento de revocatoria de mandato en su contra, de modo que tal posibilidad de impugnación, ha de descartarse por completo.

Esa normativa, sin embargo, prevé otros medios para cuestionar los acuerdos del órgano deliberativo, sin excluir de ellos, el acto en análisis.

Por un lado, el artículo 162, del mismo código, faculta a los concejales -regidores- para solicitar la revisión de dicho actos; por el otro, el mismo numeral prevé que los interesados podrán formular los recursos ordinarios de revocatoria y apelación, el extraordinario de revisión y ejercer las acciones jurisdiccionales reguladas por las leyes.

No obstante lo anterior, se estima que no resulta posible utilizar esos remedios, dada la naturaleza del proceso, que se rige esencialmente, por las reglas del proceso electoral.

La impugnación del acuerdo de convocatoria a un plebiscito de este tipo, es pues, posible, pero ello, solamente, en los términos en que lo prevé el Código Electoral, dada la especialidad de su contenido.

Así las cosas, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 240 y siguientes del Código Electoral, contra el acuerdo de convocatoria, procederá el recurso de apelación electoral, dentro de tercero día, contado a partir de su notificación, para lo cual, además, está legitimado el propio alcalde municipal, tal y como lo ha indicado el Tribunal Supremo de Elecciones, en su resolución N°7545-E#-2011 de las quince horas del veinticinco de noviembre de 2011, en la que indicó, que:

los magistrados electorales asumen, en asuntos atinentes a consultas populares como los plebiscitos, “el rol de juez electoral, es decir, el de órgano jurisdiccional competente para conocer de las impugnaciones que se tramiten a través de institutos propios del contencioso electoral, que se encuentra regulado en el Código Electoral.”. Lo anterior por cuanto ni el artículo 240 del Código Electoral ni el Manual para la Realización de Consultas Populares a Escala Cantonal y Distrital, decreto n.º 03-98 publicado en La Gaceta n.º 204 de 21 de octubre de 1998 (en adelante el manual), entre otros, especifican que las cuestiones atinentes a los plebiscitos son recurribles mediante el instituto jurídico de la apelación electoral. De conformidad con lo expuesto es, entonces, a partir del 6 de octubre de 2011, que el juez electoral informa al señor [...] que, su gestión inicial, será tramitada como recurso de apelación electoral. Esta decisión amplía los mecanismos recursivos del interesado, en cumplimiento del principio constitucional de acceso a la justicia, que este Tribunal ha prohijado, entre otras, en la resolución n° 2096-E-2005 de las 13:40 horas del 31 de agosto de 2005. Ello implica que la nulidad planteada por el señor Alcalde, en su primer escrito presentado el 4 de octubre de

2001, contra el acto de convocatoria al plebiscito revocatorio de mandato, acordado por el Consejo Municipal en la sesión ordinaria n° 072-11, artículo 6, inciso 1), celebrada el 13 de setiembre de 2011, debe ser admitida, para ser conocida por el fondo. (...) es absolutamente claro que el señor [...] ostenta la legitimación del caso, al ser él directamente afectado por el acuerdo municipal recurrido (...)

En un acápite posterior, relativo al control del procedimiento revocatorio, se analizará con más detenimiento éste y otros institutos del denominado contencioso electoral.

Por lo pronto, baste con señalar que las decisiones municipales relativas a este tema, están sometidas a un intenso control, a fin de garantizar no sólo su legalidad, sino también el respeto a los derechos fundamentales de la persona sometida al plebiscito revocatorio y en general del electorado.

## **2. Preparación del plebiscito revocatorio.**

El plazo que transcurre entre la convocatoria y la celebración del plebiscito, es corto. Tres meses, es poco tiempo para organizar una consulta que, según el número de electores y los centros de votación necesarios -por señalar únicamente esos dos aspectos-, puede tener un alto grado de complejidad.

La preparación del plebiscito, debe ser pues, en extremo cuidadosa, a fin de garantizar no solo su legalidad, sino también que sus resultados surtan plenos efectos.

Es indispensable, dar cumplimiento a la legislación electoral (Código Electoral y normativa conexas), así como a los mandatos de la persona o personas delegadas por el Tribunal Supremo de Elecciones, para la atención de la consulta.

Cada municipalidad, dispondrá a través de la comisión organizadora, los diversos aspectos a valorar, empero, la preparación debe incluir, al menos, los siguientes aspectos:

- 1) Contar, en todo momento, con la asesoría del Tribunal Supremo de Elecciones (TSE). Como ya se señaló, dado que el proceso revocatorio se tramita por las reglas relativas a la materia electoral, debe existir un acompañamiento permanente del organismo electoral, el cual debe ser propiciado por la entidad local, desde el momento mismo en que se aprueba la convocatoria.

Es justamente por eso, que este último acuerdo, una vez firme, debe ser comunicado inmediatamente al TSE. Este último, procederá a designar, de inmediato, a las personas que, por delegación, asistirán al municipio en todo lo necesario para el éxito de la consulta. En caso que ello no ocurra de oficio, corresponderá a la Comisión organizadora gestionar tal designación.

El número de delegados, es asunto que corresponde al TSE. El Manual, indica que se designará *“al menos un funcionario”* (2.5.1), aunque de seguido se señala que *“el Tribunal designará cuantos funcionarios estime pertinentes para supervisar el proceso, así como a miembros del Cuerpo Nacional de Delegados que colaboren con la realización de la consulta”* (2.5.2).

Lo deseable, es que existan amplios canales de comunicación, reuniones periódicas y mecanismos permanentes de coordinación, los que deben ser propiciados, fundamentalmente, por la Comisión local encargada del trámite.

- 2) Establecer un cronograma, con las fechas más relevantes y los diferentes plazos.
- 3) La determinación del padrón electoral, lo cual, debe solicitarse al Registro Civil (artículo 154 del Código Electoral). Recuérdese, conforme a la ley, el plebiscito se debe realizar con el padrón electoral del respectivo cantón, *“con el corte del mes anterior al de la aprobación en firme”* del acuerdo de convocatoria (Código Municipal, artículo 19, párrafo tercero).

Esta información, es fundamental, pues con base en ella, se definirá la cantidad del material electoral, los centros de votación y el número de juntas electorales, lo mismo que los y las colaboradoras necesarias para la buena marcha del proceso, el día de la consulta.

- 4) Dar publicidad al padrón electoral, por cualquier medio. El Código Electoral permite utilizar al efecto, además de mantener el padrón a disposición de cualquier persona, cualquier mecanismo que garantice su publicidad, como podría serlo, mantenerlo accesible en el sitio web de la Municipalidad, para que toda persona interesada, pueda consultarlo.
- 5) La elaboración del material electoral, impresión de padrones, papeletas, adquisición de bolígrafos y materiales indispensables para las juntas receptoras de los votos, con la asesoría del TSE (Manual, 3.8 y 3.9).
- 6) La definición de los centros de votación, normalmente centros educativos, los cuales deberán habilitarse a los efectos de la consulta. Ello, debe definirse, dentro del mes inmediato siguiente a la convocatoria formal a consulta y deberá procurarse, *“que los ciudadanos no tengan que recorrer largas distancias para emitir su voto y tomando en consideración las características geográficas y las vías de comunicación”* (Manual, 3.2).
- 7) Establecimiento de la hora de inicio y cierre de las juntas receptoras de votos.
- 8) La regulación de la propaganda y las reglas y límites aplicables al efecto. El Manual, establece que el período de campaña debe cerrarse al menos un día antes de la realización del plebiscito y además, que el Concejo es responsable de velar *“porque la información que circule sea veraz, respetuosa y no induzca a confusión el electorado”* (3.6)

- 9) La apertura de espacios para información y en su caso, celebración de reuniones informativas.
- 10) La integración de las Juntas receptoras de votos y la preparación de las personas que las integrarán, quienes deberán rendir juramento ante la persona Delegada del TSE. Éstas, deberán estar conformadas por al menos tres personas y sus respectivos suplentes, según las nóminas que remitan los Concejos de Distrito al Concejo Municipal. En caso de inopia, este último las integrará directamente. Les corresponden las siguientes funciones, según dispone el artículo 40 del Código Electoral.
- i. Recibir y revisar la documentación y los materiales electorales, y comunicar de inmediato al Concejo o al asesor electoral, cualquier faltante o irregularidad encontrada.
  - ii. Confeccionar las actas de apertura y cierre de la votación.
  - iii. Recibir el voto de los electores y resolver cualquier incidencia que se presente al respecto.
  - iv. Extender las certificaciones del número de votos emitidos en cualquier momento en que así lo solicite un fiscal de partido debidamente acreditado, sin exceder de tres por partido; las certificaciones serán firmadas por el presidente y el secretario.
  - v. Escrutar preliminarmente los votos recibidos y computar por separado los emitidos a favor de cada una de las opciones consultadas;

- v. Comunicar al Concejo Municipal y al delegado del Tribunal Supremo de Elecciones, a la brevedad posible, el resultado de la votación por los medios que estén dispuestos al efecto.
  - vi. Entregar a la Concejo, la documentación electoral y los materiales sobrantes, una vez cerrada el acta final de votación.
  - vii. Cualquier otra que determine la ley o dispongan los delegados designados por el Tribunal Supremo de Elecciones.
- 11) La coordinación sobre la entrega del material electoral y su traslado al Concejo, una vez escrutadas provisionalmente, las respectivas mesas.
- 12) Coordinar con la policía municipal o en su caso, con la fuerza pública todo lo relativo a la seguridad en los días previos, durante la celebración de la consulta y después de cerrados los centros de votación; y,
- 13) Establecer los mecanismos necesarios para comunicar los resultados del plebiscito, tanto al TSE, como a la comunidad.

### **3. La fase de celebración del plebiscito.**

Esta fase, se desarrolla el día de la celebración del plebiscito revocatorio y cuenta a su vez, con cuatro etapas:

### **A. Apertura de los recintos de votación y de las juntas receptoras de votos**

El Concejo debe establecer el horario de votación, que no puede ser inferior a seis horas ni mayor de doce (Manual, 3.12).

Los recintos de votación, a su vez, deben abrirse en la hora prevista, que no puede ser anterior a las 06:00 horas, del día del plebiscito.

De previo, cada junta debe contar con el material y la documentación electoral, que debe estar lista, con al menos, quince días de anticipación (C.E. artículo 159). Los materiales deben entregarse a los miembros de la junta receptora, que se reunirá a tales efectos, o bien, a quien ocupa la Presidencia de ésta, o en su defecto, a cualquiera de sus integrantes.

Las juntas iniciarán su labor con cualquier número de sus miembros que asista y si solo hay una persona, éstas asumirá la presidencia ad hoc. (CE, artículo 43).

La apertura de la Junta, tanto como las incidencias y su cierre, deben hacerse constar en el padrón registro, el cual debe incluir, al menos, la lista de las personas electoras, sus fotografías y el número de la junta receptora de votos a que corresponde. Este documento es la plena prueba del resultado de la votación, salvo prueba en contrario (CE, 156).

## **B. La recepción de los sufragios**

Las reglas para la recepción de los votos, están previstas en el Código Electoral y los lineamientos que, al respecto, haya establecido el Tribunal Supremo de Elecciones, para los comicios nacionales. Así lo dispone el numeral 3.1 del Manual. Las más relevantes, con las siguientes:

1) El local de las votaciones debe estar acondicionado, de forma que se garantice el secreto del voto y deberá estar en un lugar accesible (CE, 164).

2) En la mesa de trabajo de la Junta, debe colocarse la urna electoral, la cual debe estar siempre bajo su autoridad y vigilancia (CE, 165).

3) Una vez que la persona ejerció su voto, quien ocupa la Presidencia debe escribir de su puño y letra, en el margen derecho del padrón registro donde aparece inscrita la persona electora, la expression: “sí votó” (CE, 157).

4) El sufragio podrá ejercerse durante todo el período de la votación, que deberá efectuarse sin interrupción durante el período comprendido entre las seis y las dieciocho horas (CE, 166).

5) A cada elector, se le preguntará su nombre y sus apellidos y se le requerirá presentar la cédula de identidad, para constatar su identidad. La persona debe firmar el padrón registro, al margen de su nombre y luego pasará a emitir su voto. La papeleta debe ser depositada

en la urna correspondiente, luego de lo cual, quedará autorizada para abandonar el local (CE, 177).

### **C. Cierre de las Juntas receptoras.**

La recepción de los votos, concluye a las dieciocho horas o bien, a la hora que se haya definido oportunamente.

La hora del cierre y las incidencias, deberán quedar consignadas en el padrón registro C.E. 156 y 182).

### **D. Escrutinio provisional y definitivo.**

Una vez cerrada cada junta receptora de votos, al final de la jornada electoral, se procederá, por parte de sus miembros al conteo o cómputo y la asignación **provisional** de los votos, según las instrucciones que al efecto haya girado la persona delegada del TSE (CE, 183).

Las reglas de validez o nulidad de los votos emitidos, son las establecidas en el Código Electoral y a ellas deberá ceñirse el conteo (ver al respecto, CE, 193 a 196).

Una vez concluido el recuento, quien ocupa la Presidencia de la Junta deberá certificar y comunicar el resultado de la votación, de inmediato, al Concejo Municipal, según se haya previsto previamente. Dicha persona, es personalmente responsable de la fidelidad del mensaje y de su envío (CE, 184, Manual, 3.14);

Asimismo, deberá remitirse al Concejo, la totalidad de la documentación electoral y el material electoral (Manual, 3.14 y CE, 184), donde deberán ser resguardadas, incluso con auxilio de la fuerza pública o la policía municipal, si fuera necesario.

El escrutinio **definitivo**, lo realizará el Concejo, con presencia de los delegados del Tribunal Supremo de Elecciones designados al efecto y debe estar concluido, a más tardar, quince días después de la celebración del plebiscito.

#### **4. Fase conclusiva o de eficacia de la decisión.**

##### **A. Mantenimiento o destitución de la persona funcionaria.**

Una vez concluido el escrutinio definitivo de los votos y firme el resultado de la consulta, ésta debe surtir plenos efectos.

Son dos, los únicos escenarios posibles: la destitución de la persona funcionaria, por un lado, o su mantenimiento en el cargo, por el otro.

Para que proceda la **remoción**, se requiere que los votos por esa opción sumen, al menos, dos tercios de los emitidos en el plebiscito, número de votos que, según el artículo 19 del Código Municipal, no puede ser inferior al diez por ciento (10%) del total de los electores inscritos en el Cantón.

Una primera cuestión que debe abordarse sobre los porcentajes de participación indicados, es si esos dos tercios necesarios para la

destitución de la persona funcionaria, son únicamente de los votos válidamente emitidos, o si deben incluirse también los votos nulos y en blanco.

La Constitución Política, en su artículo 138, dispone que *el Presidente y los Vicepresidentes serán elegidos simultáneamente y por una mayoría de votos que exceda el cuarenta por ciento del número total de sufragios válidamente emitidos*”, sin embargo, nada dispone ésta sobre la revocatoria de mandato.

El Código Municipal, en el tantas veces citado artículo 19, señala por su parte, que los votos necesarios para la remoción, deberán sumar al menos, *dos tercios de los emitidos en el plebiscito*.

Lo cual, disipa cualquier duda al respecto, pues no se trata entonces de los votos válidamente emitidos, sino de los emitidos, por lo que dentro de los “emitidos”, deben contarse los votos nulos y en blanco. El Tribunal Supremo de Elecciones, así lo ha determinado, al expresar que

La primera duda que surge es si esos dos tercios de votos favorables a la destitución deben calcularse tomando en cuenta o no los votos nulos y en blanco. La respuesta es afirmativa. A diferencia de lo establecido en el artículo 138 constitucional (que regula la mayoría necesaria para elegir al Presidente de la República en primera vuelta), el Código Municipal no utiliza el enunciado “sufragios válidamente emitidos”, sino la expresión “votos...emitidos”. De acuerdo con los numerales 193 a 196 del Código Electoral, los votos nulos suponen la emisión del sufragio aunque, por sus características, se les resta validez para influir en la decisión electoral. Por tal motivo, al haber omitido el Código Municipal utilizar el calificativo “válidamente”, necesariamente han de incluirse los votos

nulos y en blanco al momento de determinarse si se alcanzó o no el indicado umbral de los dos tercios previsto en la norma que interesa (aunque, desde luego, no deben sumarse a favor de ninguna de las tendencias) (TSE, resolución N° 401-M-2012).

Por otro lado, en cuanto al mínimo de participación requerido en el plebiscito, existe un umbral mínimo de votos totales del plebiscito, para que éste pueda dar lugar, en su caso, a la revocatoria.

El artículo 19 del Código Municipal, no utiliza la formula más clara al respecto, pues lo que indica es que para la destitución, se requiere el voto favorable de al menos dos tercios de los sufragios emitidos, porcentaje este ultimo que no puede ser inferior al diez por ciento (10%) de los electores del Cantón.

Es decir, primero se determina cuántas personas votaron en el plebiscito, luego se determina si de todas ellas -sin importar si lo hicieron por el “sí”, el “no”, nulo o en blanco-, al menos dos tercios favorecieron la destitución del alcalde y, finalmente, si esos dos tercios alcanzan al menos el 10% del total del padrón.

En caso de no ocurrir lo anterior, no habrá remoción posible, aún y cuando la totalidad de los sufragios, haya sido por destituir a la persona de su puesto.

El Tribunal Supremo de Elecciones, ha sido claro, en el sentido que ese diez por ciento (10%), se refiere al mínimo que deben sumar los votos del “sí”, para que proceda la destitución. Sobre el particular, señaló:

La segunda interrogante es si el 10% de los electores inscritos, señalado en el artículo 19 del Código Municipal, constituye un umbral mínimo de participación (independientemente de si el elector vota por el "sí", por el "no" o anula su voto o lo deja en blanco) o, en cambio, si se refiere a la magnitud mínima que deben alcanzar los votos por el "sí" para que la votación se traduzca en la destitución del alcalde. Esta última es la respuesta correcta. En efecto: tanto el epígrafe 4.3 del "Manual para la realización de consultas populares a escala cantonal y distrital" promulgado por el Tribunal Supremo de Elecciones (n.º 03-98 del 09 de octubre de 1998), como el artículo 28 del "Reglamento para la realización de las consultas populares del cantón de Pérez Zeledón" (publicado en La Gaceta n.º 114 del 14 de junio de 1999), dejan clara la cuestión al disponer: "Para destituir al alcalde municipal se requiere dos tercios del total de votos emitidos en el plebiscito, y que esos dos tercios no sean inferiores al diez por ciento del total de electores inscritos en el cantón.

Con todo, es posible señalar que debe participar al menos el diez por ciento del total de personas inscritas en el padrón electoral. En tal caso, no obstante, sería absolutamente necesario, que la totalidad del electorado vote por la destitución.

Por ello, en la práctica, resulta indispensable que participe un número mayor, de lo contrario, difícilmente la opción de la revocatoria tendrá éxito.

Por otro lado, habría tres supuestos, que darían lugar a que el funcionario se **mantenga en el cargo**, a saber:

- a) Que la decisión mayoritaria del electorado, sea la de mantener en su puesto al alcalde, alcaldesa o intendente -titular o suplente-,

- b) Que la mayoría de personas electoras vote por la destitución, pero que esos votos no alcancen los dos tercios del total de sufragios emitidos en el plebiscito, y
- c) Que una cantidad igual o superior a los dos tercios de votos, sea a favor de la destitución, pero que dichos sufragios no sumen, al menos, el diez por ciento (10%) del total de electores que conforman el padrón electoral del Cantón.

**B. En caso de revocatoria, cancelación de la credencial y reposición de la persona funcionaria.**

Si el resultado del plebiscito fuere la destitución de la persona, el Concejo debe comunicarlo, inmediatamente, al Tribunal Supremo de Elecciones, a quien corresponde cancelar la credencial respectiva y proceder a su reposición.

Este trámite, que se analizará en detalle más adelante, está regulado en el artículo 19 del Código Municipal, los numerales 147 y 253 a 261 del Código Electoral, así como los artículos 4.4 y 4.5 del Manual para la realización de consultas populares a nivel cantonal y distrital, del Tribunal Supremo de Elecciones.

Dado el motivo de la destitución -revocatoria del mandato-, el Tribunal cancelará la credencial, una vez constate que se obtuvo la mayoría calificada antes indicada y que ésta alcance al menos el 10% de los

electores del cantón, para lo cual, la Municipalidad deberá adjuntar en la solicitud, toda la documentación pertinente.

Decretada la cancelación, el TSE la notificará a la persona destituida y procederá a la designación de su sustituto o sustituta.

Si la persona destituida es el alcalde, alcaldesa o intendente propietaria, la reposición se hará por el resto del período, según lo dispuesto en el artículo 14 del Código Municipal, que expresa que

El Tribunal Supremo de Elecciones repondrá al alcalde propietario que cese en su cargo o sea destituido por las causas previstas en este Código, con los suplentes del mismo partido político, siguiendo el orden de elección de éstos.

Lo cual significa, que en orden de prelación, se designará a quien ocupe la primera vice alcaldía y en su defecto -si existiere algún impedimento- a quien haya sido designado en la segunda (en el mismo sentido, Manual, 4.4).

Finalmente, si con ocasión del plebiscito revocatorio, también se destituye a las personas que ocupan las dos vicealcaldías, o si ambas renuncian a sus puestos, el TSE debe convocar a elecciones, por el resto del período, en el respectivo cantón, en un plazo máximo de seis meses.

Mientras ello ocurre, quien ocupe la Presidencia del Concejo Municipal, asumirá como recargo la Alcaldía, con todas las atribuciones que otorga el Código Municipal (artículo 19, párrafo final).

Surge la interrogante, en este último supuesto, si resulta indispensable convocar a elecciones, en caso que el período restante sea inferior a los seis meses.

Como la elección es para el resto del plazo, dada la complejidad del proceso electoral, no parece razonable convocar en tal caso, a una nueva elección de alcalde o alcaldesa -titular y suplente- ya que la persona designada estaría en el cargo muy poco tiempo.

La norma legal, sin embargo, no hace ninguna excepción y más bien otorga carácter imperativo al llamamiento a esa nueva elección.

En todo caso, pareciera que, en estos casos límites, será el Tribunal Supremo de Elecciones, quien determine, según el caso, si se convoca o no a elecciones anticipadas o si por el contrario, habrá de esperar al proceso electoral ordinario, previsto para la renovación de los cargos en las Municipalidades del país.

#### **SECCIÓN IV. EL CONTROL JURISDICCIONAL DEL PROCEDIMIENTO REVOCATORIO. EL ROL DE LOS ÓRGANOS DE JUSTICIA CONSTITUCIONAL Y ELECTORAL.**

El procedimiento revocatorio, ha quedado en evidencia, se desarrolla fundamentalmente en el ámbito de la municipalidad, bajo la supervisión y asesoría del Tribunal Supremo de Elecciones en lo tocante a la organización del plebiscito.

El ordenamiento costarricense, establece una serie de mecanismos de naturaleza jurisdiccional, que pueden llegar a jugar un rol fundamental en el resultado del proceso revocatorio y cuya competencia se atribuyó a los órganos nacionales de justicia constitucional y electoral.

Por eso, resulta fundamental analizar el rol que juegan dichos órganos, a saber, la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia y el Tribunal Supremo de Elecciones; ya sea como garantes de la regularidad del procedimiento revocatorio, o en su caso, de los derechos de la ciudadanía y la propia persona funcionaria sometida a la consulta.

El alcalde, alcaldesa o intendente, se podría ver privado de manera ilegítima y hasta inconstitucional, de su derecho a permanecer en el cargo como consecuencia del mandato que le fue otorgado en las urnas, derecho éste último que tiene carácter electoral y que es también uno fundamental, en la medida en que deriva de la garantía constitucional de participación política, así como de las de elegir, ser electo y de acceder a cargos públicos de elección popular, todos con reconocimiento constitucional y convencional en nuestro medio.-

La Constitución Política costarricense, se decantó ciertamente, por distribuir competencias vinculadas a los procesos electorales, en los dos órganos citados: a la primera *-Sala Constitucional-* le atribuyó el ejercicio del control de constitucionalidad sobre todas las normas del ordenamiento, incluidas las electorales (artículo 10<sup>48</sup>), en tanto que al

---

<sup>48</sup> Dispone esa norma, en lo que interesa, lo siguiente: “Artículo 10. Corresponderá a una Sala especializada de la Corte Suprema de Justicia declarar, por mayoría absoluta de sus miembros, la

segundo *-Tribunal Supremo de Elecciones-*, le asignó la tarea de administrar, dirigir y fiscalizar los procesos electorales y también la de interpretar de manera exclusiva, obligatoria y vinculante, las normas constitucionales y legales en materia electoral (artículo 102<sup>49</sup>).

Esa especial circunstancia, ha generado en la práctica encuentros y desencuentros entre ambos y ha sido necesario deslindar a lo largo del tiempo, los alcances, la extensión y los límites de las competencias constitucionales y legales de una y de otro, sobre todo allí donde su ejercicio concurre en procesos particulares, uno de los cuales, es indudablemente, el de revocatoria de mandato de alcaldes e intendentes.

En efecto, el Código Municipal costarricense, cuyo artículo 19 regula desde el año de mil novecientos noventa y ocho, el instituto en análisis, ha sido objeto de múltiples acciones de inconstitucionalidad, por parte de quienes estiman que es contrario a los derechos y garantías constitucionales de los funcionarios de elección popular, de modo que ya la Sala Constitucional ha tenido intervención en la definición de los aspectos esenciales de esta figura y en la verificación de su constitucionalidad.

---

*inconstitucionalidad de las normas de cualquier naturaleza y de los actos sujetos al Derecho Público. No serán impugnables en esta vía los actos jurisdiccionales del Poder Judicial, la declaratoria de elección que haga el Tribunal Supremo de Elecciones y los demás que determine la ley (...)*

<sup>49</sup> Ese numeral, en su inciso 3) dispone expresamente como función del Tribunal Supremo de Elecciones: “3) Interpretar en forma exclusiva y obligatoria las disposiciones constitucionales y legales referentes a la materia electoral”.

Y lo mismo puede decirse del Tribunal Supremo de Elecciones, que ha tenido amplia participación en la materia, ya que no sólo ha promulgado las reglas para la celebración de los plebiscitos revocatorios, sino que tuvo una ardua y decisiva intervención, en las hasta ahora dos únicas experiencias completas de aplicación del instituto, en dos procesos que se celebraron en el año dos mil once el primero, que culminó con la revocatoria del mandato del alcalde de la localidad de Pérez Zeledón, Cantón decimonoveno de la provincia de San José, ubicado en la Zona Sur del país y en el año 2018, el segundo, celebrado en Paraíso, Cantón segundo de la Provincia de Cartago.

A partir de las consideraciones precedentes, se estudiarán las decisiones de uno y otro órgano en relación con el tema, a fin de establecer cuáles son los principios que rigen la actuación de éstos en dichos procedimientos y cuáles las líneas generales que han plasmado en sus fallos, de cara a la correcta aplicación del instituto y de la tutela efectiva de los derechos fundamentales involucrados.

## **1. El Tribunal Supremo de Elecciones y su rol como Juez electoral y de garantías constitucionales**

Las atribuciones del TSE son variadas y de muy diversa naturaleza; éste es, por un lado, el principal y máximo órgano de administración electoral, actividad que desarrolla mediante la

“organización, dirección y vigilancia de los actos relativos al sufragio” (Constitución Política, artículos 9 y 99).

Tiene, por otro, funciones cuasi legislativas, dado que le corresponde interpretar auténticamente las normas constitucionales y legales en materia electoral y pronunciarse sobre la consulta vinculante relativa a proyectos de ley sobre materia electoral (Constitución Política artículos 97, 121.1 y 102.3) y se le atribuyó la denominada jurisdicción electoral, mediante el “contencioso electoral”, término que engloba una serie de procedimientos vinculados a dicha materia (FERNÁNDEZ, 2016).

El análisis de sus funciones, se limitará al ejercicio de esa jurisdicción electoral, pero únicamente en el marco específico de los procedimientos de revocatoria de mandato de alcaldes.

Para lo cual, debe tomarse como punto de partida que, como lo señala Sobrado González, se trata de una verdadera jurisdicción, en el sentido que los fallos que con motivo de su ejercicio emita el Tribunal, tienen el valor de la cosa juzgada formal y material y son vinculantes erga omnes, salvo para sí mismo; jurisdicción que, además de especializada, se caracteriza por estar concentrada en un sólo órgano -el TSE- y por cuanto los procesos se dirimen en única instancia -salvo el caso de la impugnación de decisiones de Asambleas partidarias, que conoce en alzada- (Sobrado, 2015 pp. 28-30).

El Código Electoral (Ley N°8765), regula la Jurisdicción Electoral, en el Capítulo VI, artículos 219 a 270, conforme a las cuales su objeto es garantizar la correcta aplicación del ordenamiento jurídico electoral (artículo 219) y que se ejerce mediante 7 procedimientos concretos, según el numeral 220 ídem, a saber:

- a)* El recurso de amparo electoral (225 a 231).
- b)* La impugnación de acuerdos de asambleas de partidos políticos en proceso de constitución e inscripción (232).
- c)* La acción de nulidad de acuerdos partidarios (233 a 236)
- d)* El recurso de apelación electoral (240 a 245)
- e)* La demanda de nulidad relativa a resultados electorales (246 a 252)
- f)* La cancelación o anulación de credenciales (253 a 264), y
- g)* La denuncia por parcialidad o beligerancia política (265 a 270).

De esos procesos, salvo los enumerados b), c) y g), los demás sí resultan de relevancia y han sido formulados en el marco del plebiscito revocatorio de mandato, de modo que son éstos lo que interesa resaltar.

#### **A. Amparo electoral y revocatoria de mandato.**

El amparo electoral, es una garantía procesal, de orden jurisdiccional, atribuida al TSE, para la protección y defensa de los derechos fundamentales vinculados a la participación política que garantiza la Carta Fundamental.

La figura, que nació en los albores del nuevo milenio, tiene origen jurisprudencial (Jinesta, 2014, pp.159,160) y su génesis, señala la doctrina, se encuentra en el fallo 303-E-2000 del TSE, que estableció la posibilidad de aplicarlo, inicialmente, como una forma efectiva de fiscalizar la adecuación de los partidos políticos y su funcionamiento interno, al principio democrático, cuando la normativa no disponga de un procedimiento particular para esos casos o bien, los existentes resulten insuficientes o tardíos, para garantizar los derechos de los partidarios, afectados con la actuación de las cúpulas dirigenciales.-

Se le visualiza, entonces, como

un mecanismo de tutela de los derechos políticos de los ciudadanos, para garantizar una plena y eficaz participación política de su parte, frente a situaciones concretas de amenaza o lesión a tales derechos por disposiciones u omisiones de los partidos políticos e, incluso, en virtud de simples actuaciones materiales” (Sobrado, 2005, pp 45,47).

Así, es posible afirmar, que el amparo electoral es una especie particular del recurso de amparo previsto en el numeral 48 constitucional, con el cual comparte todas las características procesales establecidas en la

Ley de la Jurisdicción Constitucional N°7135 –vgr. informalidad, sumariedad, celeridad, gratuidad, etc-.

Tiene eso sí, la particularidad esencial, que no es conocido por la Sala Constitucional, sino por el TSE, así como un limitado objeto, dado que a diferencia del primero, que tutela la violación o amenaza de violación a cualesquiera derechos fundamentales establecidos en la Constitución o en los instrumentos internacionales de derechos humanos aplicables en el país, al electoral, por la índole de los derechos protegidos, sólo puede accederse si se trata de la violación a las libertades de participación política, valga señalar, a los derechos de elegir, ser electo y participar en partidos políticos.-

Si bien sus principios y sobre todo sus trámites, se fueron delineando pretorianamente a la luz de lo dispuesto en la ya citada Ley N°7135, el Código Electoral vigente (Ley N°8765), lo regula expresamente, como parte de la denominada “Jurisdicción Electoral”, en sus artículos 225 a 231.-

Se le concibe, además de como derecho fundamental, como un “mecanismo procesal para la tutela de los derechos y las libertades de carácter político electoral” (artículo 225 párrafo primero).

Procede, contra toda acción u omisión, incluso contra la simple actuación material que viole o amenace violar los derechos y libertades indicados, y puede promoverse contra un partido político o contra cualquier sujeto, sea de naturaleza pública o privada, que se encuentren en una posición de poder que pueda afectar el legítimo ejercicio de aquellos

derechos (numeral 225, párrafo segundo).- Según el último párrafo de esa disposición, no sólo es posible interponerlo contra actos arbitrarios, sino también contra las actuaciones u omisiones fundadas en normas erróneamente interpretadas o indebidamente aplicadas.

Para plantearlo, está legitimada cualquier persona que se considere agraviada y se prevé una legitimación vicaria, es decir, el recurso se puede interponer a favor de un tercero, siempre que el afectado ratifique la acción dentro de tercero día, bajo pena de archivar la gestión.

Debe promoverse dentro de dos meses, a partir del inicio de las acciones u omisiones perturbatorias, empero, hay algunas reglas especiales: si lo plantea un aspirante a un cargo de elección popular dentro del período de la escogencia, el plazo es de sólo tres días, contado a partir del día siguiente a la notificación, de parte del partido político respectivo o bien de la celebración de la asamblea de partido que ocasionó la afectación que reclama el amparado (artículo 228).

Al igual que en el amparo común, no es necesario agotar los recursos internos de previo a su formulación, y su admisión suspende la aplicación al amparado de los actos cuestionados (numeral 230), pudiendo dictarse cualquier medida de conservación o seguridad, que resulte necesaria, oportuna y razonable, para salvaguardar los derechos involucrados, mientras se dicta la resolución de fondo del asunto.

Igualmente, el Tribunal puede mantener la ejecución de la conducta, “cuando la suspensión cause o amenace causar daños o perjuicios ciertos e inminentes, mayores que los que la ejecución causaría al agraviado, mediante las cautelas que considere procedentes para proteger los derechos o las libertades de este último y no hacer ilusorio el efecto de una eventual resolución del recurso a su favor”.

Al amparo electoral le son aplicables, en lo conducente, las reglas definidas en el Título III de la Ley de la Jurisdicción Constitucional, referido al recurso de amparo.

### **B. El amparo electoral en procesos revocatorios de mandato y sus reglas específicas. Análisis jurisprudencial.**

La primera precisión que debe realizarse, a la luz de la jurisprudencia electoral emitida a la fecha, es que desde la instauración de la revocatoria de mandato, el Tribunal determinó los alcances de su competencia en esta materia.

Así, no obstante reconocer el papel protagónico de cada Municipalidad, en la organización y desarrollo del plebiscito revocatorio, señaló como parte de sus roles fundamentales, los de “(...) intervenir en su condición de juez electoral y en la protección de los derechos políticos de los ciudadanos por la vía del recurso de amparo electoral, cuando se alegue la violación o amenaza de éstos.” (TSE. N°2841-E6-2008 y N° 3897-E8-2008).

Ello resulta fundamental, pues se reconoce, primero, la naturaleza electoral del plebiscito revocatorio y, segundo, que la violación o amenaza de violación de los derechos fundamentales de participación político-electoral, en que puedan incurrir los diversos actores -públicos o privados- de ese proceso, pueden ser reclamados ante el Tribunal, por la vía del amparo electoral, sin perjuicio de los otros procedimientos propios de la Jurisdicción electoral.

En cuanto al objeto del amparo electoral en este tipo de asuntos, la línea jurisprudencial es consistente, al señalar que este únicamente procede como garantía y tutela de las libertades y derechos político electorales, contra conductas de cualquier tipo que hubieren podido conculcarlas en el proceso de revocatoria (TSE. N° 790-E1-2012 y N° 823-E3-2012).

Resulta entonces procedente, para tutelar el derecho del alcalde o alcaldesa, a mantenerse en el desempeño del cargo durante el período para el que se le eligió; lo cual permite verificar al Tribunal, por esa vía, si la moción de convocatoria a plebiscito revocatorio, se presentó y se aprobó por la mayoría establecida legalmente al efecto, con lo cual se reconoció la legitimación activa del alcalde o alcaldesa para interponer el mencionado recurso (TSE. N°790-E1-2012).-

Del mismo modo, resulta amparable, el derecho de los interesados, intervinientes y toda la colectividad, a tener acceso a una herramienta

normativa que permita conocer anticipadamente los procedimientos aplicables en estos casos.

Concretamente, se estimó como una amenaza ilegítima al derecho de una alcaldesa a mantenerse en su cargo, el intento de iniciar un plebiscito revocatorio en su contra, sin haberse aprobado previamente el Reglamento de Consultas populares del Cantón (TSE. N°790-E1-2012).

Se ha admitido también, contra el alcalde sometido a plebiscito revocatorio, que no se aparta del trámite de la consulta desarrollada en su contra y por conductas que obstaculizan la obtención de contenido económico para su realización, por violación de los ciudadanos de acudir a las urnas a ejercer su derecho al voto (TSE N°2794-E-2004).-

En cambio, no es admisible en los siguientes supuestos, por no estar de por medio, derechos fundamentales de naturaleza político electoral:

- i.* La solicitud al TSE y no a la Municipalidad respectiva, para que se convoque al plebiscito revocatorio (TSE, N°2794-E-2004).
- ii.* La revisión de la legalidad de los trámites del plebiscito revocatorio (TSE. N°027-E1-2012).
- iii.* Quejas por ocultamiento de información, por parte de la Comisión coordinadora, respecto a las normas de seguridad del día del plebiscito (TSE. N°8062-E1-2011).

- iv.** Solicitud de determinación de responsabilidad penal de funcionarios municipales, por ocultamiento de información relevante del plebiscito revocatorio (TSE. N°8062-E1-2011).
- v.** Quejas por desorganización del proceso de consulta popular (TSE. N°8210-E-2011).
- vi.** Denuncias sobre irregularidades acaecidas el día de las elecciones -en estos casos procede la gestión de nulidad- (TSE. N°028-E1-2012).
- vii.** Revisión de las actuaciones de vice alcaldes o vice alcaldesas dentro del proceso revocatorio del alcalde (TSE. N°7240-E1-2011).
- viii.** Inconvenientes relacionados con la ausencia de suficiente publicidad de la convocatoria a plebiscito revocatorio, irrespeto a formalidades para nombramiento de Comisión coordinadora o irrespeto a tiempos reglamentarios en el desarrollo de la consulta (TSE. N°7871-E1-2011).
- ix.** Reclamos contra apoyo de los regidores de la Municipalidad a alguna de las tendencias en el plebiscito revocatorio (TSE. 7443-E1-2011).
- x.** Presunta eliminación de juntas receptoras de votos, por parte de la Comisión coordinadora (TSE. N°8061-E1-2011).
- xi.** Quejas por falta de control de parte de la Comisión coordinadora, de publicidad que se estima altamente ofensiva (TSE. N°8064-E1-2011), y

**xii.** Quejas por la ubicación de los centros de votación (TSE. N°8064-E1-2011)

Finalmente, frente al intento de los interesados de impugnar lo resuelto por el Tribunal en los amparos electorales, por el fondo o por la forma, se ha establecido como principio fundamental, el de la irrecurribilidad de lo decidido (TSE. N°7057-E1-2011), lo mismo que su carácter vinculante erga omnes, según lo establecido en el numeral 221 del Código Electoral.

**C. El recurso de apelación electoral dentro del plebiscito revocatorio:**

Conforme al numeral 240 del Código Electoral, la apelación electoral procede contra actos dictados en materia electoral, por los siguientes órganos: el Registro Electoral, las juntas electorales, el funcionario encargado de organizar las actividades en lugares públicos, las delegaciones cantonales de policía y en general, cuando emanen de otros funcionarios o dependencias del TSE con potestades decisorias en esta materia o cualquier persona que colabore de una u otra forma en ejercicio de la función electoral.-

El recurso puede ser interpuesto por cualquier persona que ostente un derecho subjetivo o un interés legítimo que resulte comprometido con la

decisión impugnada. Del mismo modo, se otorga legitimación activa, “al comité ejecutivo superior de cualquiera de los partidos políticos que intervengan con candidaturas inscritas en el proceso electoral dentro del cual se tomó el acuerdo y actuará por medio de quien ostente la representación legal” (artículo 245).

Debe interponerse dentro de tercero día, ante quien dictó el acto, a menos que se trate de una conducta de las juntas electorales, en cuyo caso, se formulará directamente ante el Tribunal (artículo 241).

Salvo en este último caso, corresponde al órgano recurrido revisar la admisibilidad del recurso, y en caso afirmativo, deberá remitirlo inmediatamente al Tribunal, junto con el expediente respectivo, para la resolución del asunto. Dicha resolución debe producirse de inmediato, a menos que se estime oportuno solicitar prueba para mejor resolver.

Este tipo de apelaciones, no solo es admisible en los procesos de elección propiamente dichos, ya sea que se realicen a escala nacional o local, sino que también procede dentro del trámite de los procedimientos de democracia directa, dentro de los cuales está –como ya se dijo– la revocatoria de mandato y cuya naturaleza electoral ha quedado claramente establecida a través de la jurisprudencia del TSE (TSE. N°2841-E6-2008 y N° 3897-E8-2008).-

Esta afirmación resulta esencial, pues la apelación únicamente procede contra actos que se dicten en materia electoral; de suerte, que el Tribunal ha admitido para su trámite y resolución la impugnación de actos emitidos por algunos actores del proceso de revocatoria, siempre que se cumplan las exigencias legales ya indicadas.

En efecto, a partir de lo dispuesto en el inciso e) del artículo 240 del Código Electoral, que admite la alzada contra cualquier persona que colabore de una u otra forma en el ejercicio de la función electoral (el término persona, incluye tanto a las privadas como a las públicas), se ha admitido la apelación contra el acuerdo del Concejo Municipal que convoque a un plebiscito revocatorio de mandato, para lo cual, se ha reconocido al alcalde involucrado, legitimación activa para su interposición (TSE. N.º 7545-E3-2011).-

La normativa electoral no establece, por otra parte, motivos taxativos para la procedencia de la impugnación; antes bien, utiliza una fórmula amplia, en la medida en que según el numeral 245 del Código, aquélla procede para la protección y defensa de los derechos subjetivos o intereses legítimos, vinculados se entiende, a la materia electoral.

Así las cosas, se advierte que la apelación electoral, procede contra el acuerdo de convocatoria al plebiscito revocatorio, caso en el cual, se ha admitido la revisión de los diversos elementos de validez de dicho acto, entre ellos, los temas vinculados a la aprobación del presupuesto para la

realización de la consulta, las reglas de publicidad de la convocatoria a los munícipes del Cantón y también, las relativas a la conformación de la Comisión coordinadora del plebiscito (TSE. N° 7545-E3-2011).-

#### **D. La demanda de nulidad relativa a los resultados electorales del plebiscito revocatorio.**

Las demandas de nulidad, reguladas en los numerales 246 a 252 del Código Electoral en general para los procesos de elección, también resultan aplicables, para la impugnación de los resultados electorales de un plebiscito revocatorio (TSE. N° 230-E4-2012).

De allí, que se haya considerado pertinente revisar, aunque sea brevemente, los rasgos fundamentales de este instituto procesal, así como la aplicación concreta que de él ha hecho el Tribunal, dentro de la revocatoria de mandato de alcaldes.

Mediante este tipo de demandas, es posible cuestionar la validez de una serie de actos, concernientes a los resultados de un proceso de naturaleza electoral, como lo es en particular del plebiscito revocatorio (TSE. N° 230-E4-2012). Tales actos son, según el numeral 246, los siguientes:

- a) El acto, acuerdo o resolución de una junta ilegalmente integrada, ilegalmente reunida o que funcione en lugar u hora diferente de los fijados conforme al Código Electoral.

- b) El padrón registro, el acta, el documento, la inscripción, el escrutinio o el cómputo que de modo evidente resulte no ser expresión fiel de la verdad.
- c) La votación y la elección recaídas en una persona que no reúne las condiciones legales necesarias para servir un cargo y que se hagan contra los mandatos de la Constitución y el Código Electoral.

Los supuestos para decretar la nulidad del acto electoral son entonces taxativos y deben acreditarse debidamente, en virtud de que sólo en casos muy calificados es posible dejarlo sin efecto (TSE. N°221-E4-2012).

Ahora bien, según el artículo 247, las demandas de nulidad que se funden en razones conocidas el día del plebiscito o con motivo del escrutinio que realice el Concejo Municipal respectivo, deben presentarse ante el TSE en el plazo máximo de tres días a partir del escrutinio de la junta respectiva (TSE. N°230-E4-2012).

En cuanto a sus formalidades mínimas, ésta debe plantearse según la última norma citada, con la debida fundamentación; además, debe citarse el texto que respalda el reclamo y debe adjuntarse la prueba documental correspondiente.

En este último sentido, es importante señalar que, conforme al numeral 250, la carga de la prueba sobre la existencia del vicio del acto, corresponde al demandante (TSE. N°221-E4-2012).-

Para su interposición, está legitimada cualquier persona que haya emitido su voto en la consulta de comentario (artículo 248) y en cualquier caso, debe formularse antes de que se haya hecho la declaratoria sobre los resultados del plebiscito.

En caso de admitirse la demanda, se procede a la emisión de la sentencia de fondo, la cual deberá emitirse necesariamente, antes de la declaratoria ya indicada.

#### **E. La cancelación de la credencial, con motivo del resultado del plebiscito revocatorio**

Corresponde al TSE, acordar la cancelación o anulación de credenciales de los funcionarios de elección popular en los supuestos en que indique la ley, uno de los cuales es, justamente, cuando en plebiscito revocatorio de mandato, se obtenga la votación necesaria para la destitución de la persona que ocupa la alcaldía, o en su caso, de los o las vice alcaldesas o intendentes (Código Electoral, artículos 253 a 261, en relación con el numeral 19 del Código Municipal).

Debe tenerse en cuenta, sin embargo, que el procedimiento para cancelar una credencial, como consecuencia de un plebiscito revocatorio, dista mucho del que se sigue en los demás supuestos previstos en la ley y

por ello no es dable aplicar enteramente, el procedimiento previsto en los numerales 253 a 261 del Código Electoral (TSE. N.º 401-M-2012).

En efecto, si bien en lo que interesa, dicho Código prevé en general la necesidad de realizar un procedimiento ordinario (artículo 253 párrafo segundo), ello resulta innecesario en el caso de la revocatoria del mandato, pues la consulta popular, dada su naturaleza y particularidades, sustituye el trámite de la Ley General de la Administración Pública.

En estos casos, la labor esencial del Tribunal consiste en determinar fuera de toda duda, una vez concluida la consulta indicada, que se obtuvieron las mayorías calificadas exigidas por ley para la validez y efecto vinculante de los resultados del plebiscito, a saber, que al menos las 2/3 partes de los electores hayan votado favorablemente la destitución y que éstos constituyan, al menos, el 10% de los electores del cantón.

La gestión, debe provenir de la Municipalidad respectiva, acompañada de la documentación que acredite fehacientemente los resultados del plebiscito revocatorio, los cuales, una vez constatados por el Tribunal, dan lugar a que éste proceda de inmediato a la cancelación del alcalde destituido, a la notificación de esa decisión a la persona afectada con la cancelación y a la designación de su sustituto o sustituta, según lo dispuesto al efecto por el artículo 19 del Código Municipal, ya analizado.

Contra la cancelación emitida por el Tribunal, procede reconsideración dentro de tercero día, la cual únicamente puede ser

interpuesta por la persona o personas que hayan sido objeto del retiro de sus credenciales, no así por terceros (TSE. N°1047-M-2012).

De la revisión anterior puede concluirse que el TSE, está llamado a desempeñar un rol fundamental en los procesos de revocatoria de mandato, papel que no es posible soslayar por los operadores jurídicos y políticos del país.

Los mecanismos a través de los que despliega su quehacer cotidiano, son plenamente aplicables, en mayor o menor medida, al trámite revocatorio aquí analizado e inciden de manera directa e inmediata, sobre el desarrollo del proceso.

La labor jurisdiccional en la materia es intensa, dada la naturaleza electoral de la figura y particularmente, del plebiscito revocatorio.

En efecto, la gran mayoría de los institutos propios de la jurisdicción electoral, han sido utilizados con ocasión del uso de esta figura.

El Tribunal, ha tenido amplia ocasión de pronunciarse sobre los más diversos aspectos de un proceso como el de la revocatoria de mandato de alcaldes, ya sea mediante el *amparo electoral*, para la defensa y protección de los derechos y libertades vinculados a la participación político electoral; a través de la *apelación electoral*, para la revisión de las conductas de los diversos actores –públicos o privados- del proceso y para verificar la validez de lo actuado por ellos, a la luz de las reglas y principios que regulan la materia; o bien, mediante la *demanda de nulidad*, que busca detectar la existencia de vicios producidos durante la votación o en su caso, revisar los resultados finales del plebiscito revocatorio.

Igualmente, ha procedido con la *cancelación de la credencial*, allí donde el resultado del plebiscito ha sido favorable a la destitución del funcionario o funcionaria.

En todas esas oportunidades, es notable el esfuerzo de dicho órgano por resolver oportunamente –en plazos sumamente cortos-, las diversas gestiones planteadas en su seno, así como por aplicar en ellas, de manera clara y consistente, las reglas y principios constitucionales, legales y reglamentarios, por los que se rige esta delicada materia.

Su papel, según se ha logrado constatar, se da fundamentalmente en un doble sentido: por un lado, le corresponde velar por la legalidad del proceso, es decir por el respeto a las normas y principios que rigen la actuación de los intervinientes, sobre todo de la Municipalidad respectiva y de la Comisión coordinadora del plebiscito, que tiene a su cargo, la organización, puesta en marcha y ejecución plena de la consulta.

Por el otro, es el garante último de que se tutelen en todo momento, los derechos fundamentales de los intervinientes, particularmente del funcionario o funcionaria sometida a la revocatoria, así como de los vecinos del cantón, en ambos casos, en lo que toca al ejercicio de los derechos vinculados a la participación político electoral de unos y otros.-

La normativa electoral costarricense, no cabe duda, garantiza mediante la intervención de dicho órgano, la legalidad de toda la consulta y la de sus resultados finales.

Y no menos importante, prevé mecanismos ágiles y expeditos para la protección de los derechos fundamentales de la persona sometida al

proceso revocatorio, lo mismo que los de todas las personas que, de una u otra forma intervienen en él en ejercicio de los derechos de participación político electoral, que concede, reconoce, garantiza y tutela, nuestro ordenamiento constitucional.

La intervención del Tribunal, en el nivel máximo del sistema democrático, es sin duda una garantía de la legalidad y del respeto de la libertad dentro del proceso.

## **2. La Sala Constitucional y su rol en la revocatoria de mandato de alcaldes.**

Evidentemente, dada la naturaleza electoral de los procesos revocatorios de mandato, es el Tribunal Supremo de Elecciones y no la Sala Constitucional, el órgano con mayor rol protagónico en la resolución definitiva, en sede jurisdiccional, de los conflictos o casos que puedan surgir con ocasión de su realización.

No obstante ello, las personas intervinientes en estos procesos, no han escatimado esfuerzos, recursos o gestiones, para defender los derechos o intereses que estiman les han sido lesionados durante el desarrollo de aquéllos, y han acudido a todas las vías posibles para ello.

Resulta significativo, el hecho que la Sala Constitucional, a pesar sus limitadas competencias respecto a la aplicación del ordenamiento electoral, no haya sido ajena a ese tipo de gestiones.

Se ha logrado constatar, que tanto antes del proceso, como durante éste y hasta en la fase de ejecución, se ha requerido su intervención, mediante la interposición de una serie de procesos, de diversa naturaleza, ya sea para revisar la regularidad constitucional del ordenamiento jurídico de la revocatoria de mandato o bien, para que analice las conductas de los diversos actores del proceso, de cara a los derechos fundamentales involucrados.-

En este acápite, se revisarán los pronunciamientos de ese Alto Tribunal, con la finalidad de determinar los alcances y los límites de esas intervenciones y determinar bajo cuáles principios y reglas ejerce sus competencias.

#### **A. El control de constitucionalidad de las normas que regulan el plebiscito revocatorio:**

La Constitución Política costarricense, en su artículo 10, reservó el control de constitucionalidad de todas las normas y actos sujetos al Derecho Público, a la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, competencia exclusiva de este último órgano y que incluye por supuesto, la revisión de la validez de todas las normas de naturaleza electoral, incluida la jurisprudencia<sup>50</sup>.-

---

<sup>50</sup> La norma constitucional no deja margen para la duda y ello ha sido reconocido de manera unánime por la doctrina y jurisprudencia. Aunque con sólidos argumentos, calificados autores nacionales han propugnado por la unificación de todo lo relativo a la materia electoral en manos del TSE y consecuentemente, defienden que el control de constitucionalidad de las normas electorales pase

Ese control de constitucionalidad, como se recordará, respecto de las leyes puede ser *previo*, cuando se produce durante el trámite de un proyecto de ley en la Asamblea Legislativa, mediante las consultas preceptivas o facultativas de constitucionalidad<sup>51</sup>; o *posterior*, valga decir, luego de la entrada en vigencia del precepto legislativo o de cualquier otra naturaleza (vgr. Reglamentos, decretos, etc.) y con motivo de su aplicación en el ordenamiento nacional<sup>52</sup>.

De esos mecanismos, el único que se ha utilizado en casos relativos al instituto en análisis, ha sido la acción de inconstitucionalidad. En efecto, se han interpuesto sendas acciones, contra los preceptos legales y reglamentarios, que regulan la revocatoria del mandato.

En el primer caso (normas legales), se formularon y resolvieron dos acciones de inconstitucionalidad contra el artículo 19 del Código Municipal, que como ya se dijo, es el único texto legal que regula la revocatoria de mandato y su instrumento, el plebiscito revocatorio. En ambas ocasiones, las acciones fueron desestimadas.

---

a este último órgano, tal modificación requiere una reforma constitucional y legal, que difícilmente se producirá en el corto plazo. Véase en ese sentido: Cambronero Torres Andrei y Mora Barahona Iván. El control de constitucionalidad de las normas electorales como atribución del Tribunal Supremo de Elecciones. San José, Costa Rica. TSE. Instituto de Formación y Estudios en Democracia, 2015 220 p.

<sup>51</sup> Se regulan en el numeral 96 y siguientes de la Ley de la Jurisdicción Constitucional, N° 7135.

<sup>52</sup> La acción de inconstitucionalidad se regula del artículo 75 al 95, en tanto que las consultas judiciales, del numeral 102 a 107, todos de la Ley de la Jurisdicción Constitucional, N°7135.

En el segundo caso (normas infralegales), se planteó una acción dirigida a la anulación de un reglamento local de consultas populares, justamente por derivar del numeral 19 del Código Municipal, que se estimaba inconstitucional.

El análisis de las sentencias emitidas por la Sala, dentro de esos asuntos, arroja aspectos muy relevantes, tanto de orden procesal como sustancial, para delinear la figura desde el punto de vista del esquema democrático y participativo en que está inserta.

Desde el punto de vista **estrictamente procesal**, debe señalarse que, para la impugnación de las normas relativas a la celebración de este tipo de plebiscitos revocatorios, por parte de las personas afectadas con su aplicación, se ha exigido el cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 75 de la Ley de la Jurisdicción Constitucional, en cuanto a la necesidad de que exista un asunto pendiente de resolver, en el que se haya invocado la inconstitucionalidad de lo impugnado, como medio razonable de amparar los derechos e intereses del accionante.-

Dada la naturaleza electoral del proceso, ese asunto se radica por regla en el Tribunal Supremo de Elecciones, y es ante este último, dentro de los mecanismos procedimientos de la Jurisdicción Electoral, donde debe invocarse la inconstitucionalidad referida, eso sí, siempre y cuando se

encuentre pendiente<sup>53</sup>, pues de lo contrario, la acción resultará inadmisibile<sup>54</sup>.-

Si se trata, además, de impugnar las normas aplicables a un alcalde o alcaldesa para la revocatoria de su mandato, es indispensable que sea la persona afectada, quien cumpla con el requerimiento anterior, pues al no tratarse de la defensa de una colectividad indeterminada, sino de la situación concreta y particular de quien es sometido a plebiscito

---

<sup>53</sup> Indicó la Sala en este caso, que: *“Según se desprende del escrito de interposición presentado por ..., fundamenta su legitimación en lo dispuesto en el primer párrafo del artículo 75 de la Ley de la Jurisdicción Constitucional, presentando como asunto previo pendiente el recurso de amparo electoral, tramitado en el Tribunal Supremo de Elecciones bajo el número 514-E-11. Sin embargo, tal como lo indica en su informe el TSE, ese recurso ya fue resuelto mediante resolución n°823-E2-2012 de las 10:10 horas del 30 de enero del 2012, resolviéndose su archivo por la inactividad de la interesada, por lo que ya no existe asunto base. Así entonces, el amparo que utiliza de base la accionante no sirve para fundamentar su legitimación, pues ya no está pendiente de resolución” SSC. # 2014-12474 de las 15:05 horas del 30 de julio de 2014.*

<sup>54</sup> En un caso concreto, la inconstitucionalidad se invocó dentro de un amparo electoral, lo cual resulta válido; no obstante, al resolverse la acción ya el amparo había sido resuelto en firme, incluso de manera favorable a la accionante, lo que motivó que se declarara la inadmisibilidad de la acción. Al respecto indicó la Sala Constitucional: *“(...) Según se desprende del escrito de interposición presentado por ..., sustenta su legitimación en lo dispuesto en el primer párrafo del artículo 75 de la Ley de la Jurisdicción Constitucional, presentando como asunto previo pendiente el recurso de amparo n°12-00216-0007-CO. Sin embargo, debido a que en tal recurso se impugna un acuerdo que ya fue anulado por el Tribunal Supremo de Elecciones mediante la resolución n°790-E1-2012, por lo tanto, lo que se resolviera en esta acción no tendría incidencia en el caso concreto de la accionante, que es a su vez, amparada en el recurso de amparo que pretende utilizar como asunto base. En este sentido, recuérdese que cuando se invoca como legitimación un asunto previo pendiente, lo que se resolviera en la acción debiera constituir un medio razonable para amparar los derechos que considera violados. Sin embargo, este no es el caso, pues los acuerdos del Concejo Municipal que pretendían la convocatoria a un plebiscito revocatorio de su mandato (y que se impugnan en el asunto base), ya fueron anulados. Se trata en efecto de un caso de falta de legitimación sobreviviente, pues la situación que daba origen al asunto previo pendiente ya fue anulada. Así entonces, el amparo que utiliza de base la accionante no sirve para fundamentar su legitimación, pues no es medio razonable para amparar el derecho que se considera lesionado” SSC. # 2014-12474 de las 15:05 horas del 30 de julio de 2014.*

revocatorio, no es posible alegar la defensa de intereses difusos o colectivos, para acceder a este mecanismo de control de constitucionalidad<sup>55</sup>.-

---

<sup>55</sup> En efecto, la Sala Constitucional declaró inadmisibile la acción interpuesta por un alcalde, sin asunto previo pendiente, con base en el siguiente razonamiento: *"(...) es el artículo 75 de la Ley de la Jurisdicción Constitucional el que regula los presupuestos que determinan la admisibilidad de las acciones de inconstitucionalidad, exigiendo la existencia de un asunto pendiente de resolver en sede administrativa o judicial en el que se invoque la inconstitucionalidad, requisito que no es necesario en los casos previstos en los párrafos segundo y tercero de ese artículo, es decir, cuando por la naturaleza de la norma no haya lesión individual o directa; cuando se fundamente en la defensa de intereses difusos o que atañen a la colectividad en su conjunto, o 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 estos últimos casos, dentro de sus respectivas esferas competenciales. 1) Sobre la falta de legitimación en acción presentada por (...)* Según se desprende del escrito de interposición presentado por el señor ..., fundamenta su legitimación en lo dispuesto en el primer párrafo del artículo 75 de la Ley de la Jurisdicción Constitucional, por tener como asunto previo pendiente el recurso de amparo n°11-014720-0007-CO. Posteriormente, en la resolución que le da curso a esta acción se dijo que la legitimación provenía de intereses difusos. Al respecto, ni uno ni otro sirve como sustento de legitimación en este caso. Sobre el recurso de amparo, supuesto asunto base, nótese tres hechos relevantes: **a)** el amparo presentado fue resuelto incluso con anterioridad a la presentación de esta acción, mediante resolución n°2011-017478 de las 14:30 horas del 20 de diciembre del 2011, de modo que la acción había caducado aún antes de presentarse (artículo 77 de la Ley de la Jurisdicción Constitucional); **b)** estaba referido a la falta de respuesta de una gestión presentada por el accionante; y **c)** no se alegó allí en ningún momento la inconstitucionalidad de la norma en cuestión, ni esta resultaba de aplicación en el caso concreto del recurso de amparo presentado. Por lo demás, tampoco la defensa que hace el accionante se refiere al tema de intereses difusos. De acuerdo con el primero de los supuestos previstos por el párrafo 2° del artículo 75 de la Ley de la Jurisdicción Constitucional, los "intereses difusos" son aquellos cuya titularidad pertenece a grupos de 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. Esta Sala ha enumerado diversos derechos a los que les ha dado el calificativo de "difusos", tales como el medio ambiente, el patrimonio cultural, la defensa de la integridad territorial del país, el buen manejo del gasto público, y el derecho a la salud, entre otros. Por otra parte, la enumeración que ha hecho la Sala Constitucional no es taxativa. Teniendo ello claro, es evidente que en este caso no se trata de la defensa de intereses difusos, sino que el accionante, ex Alcalde, viene en defensa de intereses particulares y no de la colectividad, pues considera que el plebiscito que se convocó para la revocatoria de su mandato operó como una sanción en su caso, en violación del principio de tipicidad, igualdad, y en detrimento de disposiciones internacionales y competencias del Tribunal Supremo de Elecciones. No está defendiendo el accionante, entonces, a una pluralidad no

La admisión de una acción de inconstitucionalidad, por otro lado, no impide al Tribunal Supremo de Elecciones, resolver los recursos pendientes contra la cancelación de una credencial fundada en los resultados de un plebiscito revocatorio, dada la naturaleza electoral de la consulta y la necesidad de respetar y dar cumplimiento a la voluntad popular<sup>56</sup>

Por otra parte, si bien se ha admitido la posibilidad de que se reclame por esta vía, la nulidad por inconstitucionales de los reglamentos municipales de consultas populares, la Sala Constitucional ha señalado que

---

*identificada de sujetos, sino su caso en particular. Así entonces, ni el amparo que utiliza de base el accionante sirve para fundamentar su legitimación, ni tampoco estamos en presencia de intereses difusos en este caso. Por lo tanto, el accionante (...) carece de legitimación para plantear esta acción”*  
**SSC. # 2014-12474 de las 15:05 horas del 30 de julio de 2014.**

<sup>56</sup> *“La integración de los artículos 81 y 82 de la Ley de la Jurisdicción Constitucional, señala que habiéndosele dado curso a una acción de inconstitucionalidad, en los procesos administrativos y judiciales donde deba aplicarse la norma cuestionada ante esta jurisdicción, no se suspenderá ninguna otra etapa diferente a la de dictar la resolución final, salvo que la norma impugnada deba aplicarse durante la tramitación del proceso administrativo o judicial correspondiente. En el caso bajo estudio, los accionantes aducen la inconstitucionalidad del artículo 19 del Código Municipal y el Reglamento para la Realización de las Consultas Populares del cantón de Pérez Zeledón, y en ese sentido, cumpliendo con el mandato legal de referencia, la resolución de esta Sala de las catorce horas cincuenta y dos minutos del 19 de enero de este año, es clara en disponer que la publicación en el Boletín Judicial se produce a efectos de que «en los procesos o procedimientos en que se discuta la aplicación de lo cuestionado [sea las normas impugnadas], no se dicte resolución final mientras la Sala no haya hecho el pronunciamiento del caso» y que solamente se afecta «los procesos judiciales pendientes en los cuales se discuta la aplicación de lo impugnado» -énfasis añadidos-. En este sentido, si lo pendiente de resolver por parte del Tribunal Supremo de Elecciones son los recursos de reconsideración contra la cancelación de la credencial de Alcalde Municipal, tema que en este caso es un asunto de naturaleza electoral, y por ende, competencia exclusiva de dicho Tribunal, será ese órgano electoral, y no la Sala, quien debe determinar si las normas cuestionadas resultan o tienen algún grado de aplicación en los casos sometidos a su conocimiento, los cuales, se reitera, son de la exclusiva competencia y responsabilidad del Tribunal Supremo de Elecciones (...).”*  
**SSC. #2012-1384 de las 09:30 horas del 03 de febrero de 2012**

estos cuerpos normativos locales, se fundan en lo dispuesto en el artículo 19 del Código Municipal, por lo tanto, su invalidez dependerá de lo que se resuelva respecto de la ley habilitante<sup>57</sup>.

En cuanto a los aspectos de fondo, analizados por la Sala Constitucional en relación con las normas y principios que rigen los procesos de revocatoria de mandato, debe indicarse que en lo fundamental,

---

<sup>57</sup> Señaló la Sala al respecto: “Del escrito de interposición se desprende que la recurrente realiza varios reclamos de legalidad en contra del “Reglamento para las consultas populares de la Municipalidad de Siquirres” y del acuerdo del Concejo Municipal, del 13 de setiembre de 2011, que dispuso realizar un plebiscito para la destitución de su persona como Alcalde de se cantón, amparado en el artículo 19 del Código Municipal. En cuanto a este alegato referido a que el acuerdo municipal se basó en el art.19 del Código Municipal, norma que considera inconstitucional por violar el principio de tipicidad en materia sancionatoria, esta Sala ya se pronunció en la acción de inconstitucionalidad que mantuvo suspendido este recurso, desestimándose tal argumento, indicándose en concreto que: *“esta Sala ya había establecido que la figura de la revocatoria de mandato es un instrumento de democracia participativa, que no constituye un juicio de responsabilidad jurídica, y que corresponde al legislador extender la aplicación de tal figura a otros funcionarios de elección popular. En este caso, nótese que los cuatro alegatos que sustentan esta acción de inconstitucionalidad parten todos de una premisa equivocada, de que la revocatoria de mandato es una sanción jurídica, asimilable a la cancelación de credenciales. Tal como se viene de establecer en el considerando anterior, la revocatoria de mandato del Alcalde Municipal es un juicio de naturaleza política, por ello es que el legislador optó por no establecer causales específicas, pues estas no son presupuesto de la revocatoria ni se tiene que probar causal alguna para que opere. En este sentido, visto que esta Sala ya resolvió la cuestión que sirve de base a los alegatos de estas acciones (violación al principio de tipicidad, violación al art.23 de la Convención Americana de Derechos Humanos y violación a las atribuciones del Tribunal Supremo de Elecciones en materia electoral), conforme lo establece el artículo 9 de la Ley de la Jurisdicción Constitucional, se procede al rechazar por el fondo de esta acción, por cuanto se considera que, además de la falta de legitimación, se trata del análisis de argumentos y alegatos sobre los cuales esta Sala ya emitió pronunciamiento, y sobre los cuales no se encuentran razones para variar de criterio.”* Así entonces, dado que las actuaciones impugnadas encuentran sustento en una norma legal, que no ha sido considerada inconstitucional, procede la desestimatoria de este recurso. **En conclusión**, dado que las actuaciones impugnadas encuentran sustento en una norma legal (artículo 19 del Código Municipal), que ya pasó el análisis de constitucionalidad (según el voto no.2014-012474 de las 15:05 horas del 30 de julio del 2014, que resolvió la acción que mantuvo suspendido este amparo); no existe mérito para acoger este recurso, el cual se impone desestimar, tal como en efecto se hace”. **SSC. #2014-14312 de las 08:30 horas del 29 de agosto de 2014**

se han desestimado todos los cuestionamientos de constitucionalidad formulados en relación con la figura, referidos a los siguientes aspectos:

- a) El reconocimiento del plebiscito revocatorio como un mecanismo de participación popular de carácter excepcional, fundado en los principios de la democracia participativa.<sup>58</sup>

---

<sup>58</sup> Dijo el Alto Tribunal: “**DEL PLEBISCITO REVOCATORIO DEL ALCALDE MUNICIPAL.** La norma impugnada –párrafo primero del artículo 19 del Código Municipal– en tanto faculta el mecanismo de un plebiscito revocatorio, debe ser analizada a la luz de las normas y principios constitucionales. En este sentido, es importante resaltar que este mecanismo es un instrumento de participación ciudadana, de carácter excepcional, y en consecuencia, se constituye en una manifestación directa de la democracia participativa, propia de nuestro sistema de gobierno, al tenor, fundamentalmente de la reciente reforma del artículo 9 constitucional –mediante Ley número 8364, de primero de julio del 2003–, en virtud de la cual se caracteriza por ser “*popular, representativo, participativo, alternativo y responsable.*” Ahora bien, debe diferenciarse el plebiscito constitucional, previsto en el artículo 168 de la Constitución Política, dentro del procedimiento constitucional para la creación de nuevas provincias, del plebiscito municipal, dispuesto para la discusión de cualquier asuntos de relevancia para la corporación municipal, y expresamente, para decidir sobre la destitución o no del alcalde, de conformidad con el artículo 2.1.2 del Manual para la realización de consultas populares a escala cantonal y distrital del Tribunal Supremo de Elecciones, en tanto lo prevé en los siguientes términos: “*Plebiscito es la consulta popular mediante la cual los habitantes del cantón se pronuncian sobre un asunto de trascendencia regional, o se manifiestan sobre la revocatoria del mandato de un alcalde*”. Nótese que son los munícipes –entendiendo por tales, a los vecinos de un cantón, y que conforman la respectiva municipalidad–, los que eligen, mediante elección popular, al alcalde, y este mecanismo, del plebiscito revocatorio, lo que hace es devolverles la competencia para decidir sobre la procedencia o no de su destitución. Con lo cual, el plebiscito revocatorio se constituye en el más claro ejemplo de la democracia participativa. Se reitera que este fenómeno ocurre precisamente como derivado directo de la conformación de las municipalidades, toda vez que “*El municipio está constituido por el conjunto de vecinos residentes en un mismo cantón, que promueven y administran sus propios intereses por medio del gobierno municipal*”; es decir, debe considerarse que se trata de una entidad pública que se instituye por, y para la gestión de los “*servicios e intereses locales*”, en los términos previstos en el artículo 169 constitucional, que a su vez, constituye la esencia y razón de ser de su existencia. Estas razones lejos de evidenciar su confrontación con el Derecho de la Constitución, demuestran su conformidad, al ser una manifestación directa del principio de la democracia directa y participativa reconocida expresamente en nuestra Carta Fundamental.” **SSC. #04-011608 de las 08:52 horas del 20 de octubre de 2004 y, en idéntico sentido SSC. # 2014-12474 de las 15:05 horas del 30 de julio de 2014.**

**b) La naturaleza política y no jurídica de la revocatoria de mandato.**

Se ha establecido, en efecto, que no se está en presencia de un juicio de responsabilidad jurídica, sino de responsabilidad política y que, por lo tanto, no requiere ni la existencia previa de causales específicas para su aplicación, ni implica tampoco la necesidad de garantizar un debido proceso y su derivado, el derecho de defensa<sup>59</sup>.

---

<sup>59</sup> El criterio de la Sala, sobre este tema, ha sido el siguiente: **"(...) DEL ALEGADO QUEBRANTO DEL DEBIDO PROCESO Y DERECHO DE DEFENSA.** Por último, respecto de la alegada violación del debido proceso, se advierte al accionante que el plebiscito revocatorio no tiene la virtud de constituir un juicio de responsabilidad jurídica, esto es, con ocasión de las posibles faltas cometidas por el funcionario en el ejercicio de sus funciones, expresamente consignadas en el artículo 18 del Código Municipal –perder o adolecer de un impedimento para ocupar el puesto; ausentarse injustificadamente de las labores por más de ocho días; ser inhabilitado para ejercer cargos públicos por sentencia judicial firme; por cometer una falta grave de las normas del ordenamiento de fiscalización que protejan los fondos públicos, la propiedad o buena fe; o cometer una acción sancionada por la ley con la pérdida de un cargo de elección popular, y la renuncia expresa–, para cuya procedencia se requiere de un procedimiento administrativo abierto al efecto, salvo claro está en el último supuesto, en el cual deben garantizarse al alcalde juzgado, de todas las garantías del debido proceso –que en forma resumida pueden sintetizarse en las siguientes: a) la notificación del carácter y fines del procedimiento, b) derecho a ser oído y oportunidad del interesado de presentar los argumentos y producir las pruebas pertinentes, c) oportunidad para el administrado de preparar su alegación, lo que incluye –necesariamente– el acceso al expediente, y a toda la información y antecedentes administrativos; d) derecho del administrado de hacerse representar y asesorar por abogados y técnicos y otras personas calificadas –como peritos–; e) notificación adecuada de la decisión que dicta la Administración y de los motivos en que ella se funde; y f) el derecho de recurrir la decisión adoptada. En el caso concreto, como se indicaba anteriormente, el plebiscito revocatorio constituye un juicio de responsabilidad política, motivo por el cual puede o no estar sustentado en las causales expresamente consignadas en el artículo 18 previo citado. Por tal motivo, resulta no sólo lógico sino adecuado al espíritu de este mecanismo, que en estos supuestos no proceda el veto respecto del acuerdo del Concejo que decide solicitar al Tribunal Supremo de Elecciones la convocatoria para la realización de un plebiscito revocatorio, en tanto, el veto es un recurso interno previsto a favor del alcalde respecto de los acuerdos del Concejo, pero que no está previsto para asuntos en los cuales el alcalde tenga un "*interés personal, directo o indirecto*", en los términos previstos, de manera general en el inciso a) del artículo 160 del mismo cuerpo legal, lo cual obedece a un principio general de no legislar, de no decidir, y de no administrar en provecho propio, que también se consigna en el inciso a) del artículo 31 del mismo cuerpo legal, en tanto dispone expresamente: "*Prohíbese al alcalde municipal y a los regidores: a) Intervenir en la discusión y*

- c) No resulta discriminatorio, que la revocatoria de mandato se aplique únicamente a los Alcaldes y alcaldesas municipales e intendentes, titulares y suplentes, no así a otros funcionarios de elección popular, como el Presidente o Presidenta de la República, Vicepresidentes, diputados y diputadas, personas regidoras o síndicas. Al mismo tiempo, se señaló, que la acción de inconstitucionalidad no es el medio idóneo para extender la aplicación de la figura a dichos funcionarios, por tratarse de un asunto reservado al legislador o bien al poder reformador de la Constitución<sup>60</sup>.

---

*votación en su caso, de los asuntos en que tengan ellos interés directo, su cónyuge o alguno pariente hasta tercer grado de consanguinidad o afinidad" SSC. #04-011608 de las 08:52 horas del 20 de octubre de 2004 y, en idéntico sentido SSC. # 2014-12474 de las 15:05 horas del 30 de julio de 2014.*

<sup>60</sup> Se ha indicado, al respecto, que: **"(...) DE LA ALEGADA INFRACCIÓN DEL PRINCIPIO DE IGUALDAD.** En este sentido, tal y como lo asevera el accionante, este mecanismo es el único instrumento de control político previsto en nuestro ordenamiento que puede tener como efecto inmediato y definitivo la revocatoria de un puesto de elección popular; y a tal efecto, esta Sala echa de menos que no se extienda a los demás funcionarios de elección popular –Presidente de la República, Vicepresidentes, diputados, regidores y síndicos–, por constituir –se reitera– una manifestación de la democracia participativa, como característica esencial de nuestro Estado Social y Democrático de Derecho. Y es por tal motivo, por el que esta Sala no tiene competencia para igualar la situación de los alcaldes respecto de los otros funcionarios de elección popular, por cuanto su competencia se limita a anular del ordenamiento jurídico, los actos o normas cuestionados en esta sede, cuando fueren contrarios al Derecho de la Constitución –bloque de legalidad–, pero en modo alguno puede extender este mecanismo a los otros funcionarios, como en principio debería de hacerse en una situación ideal, y que corresponde, por ello, al legislador, mas no al juez constitucional." **SSC. #04-011608 de las 08:52 horas del 20 de octubre de 2004 y, en idéntico sentido SSC. # 2014-12474 de las 15:05 horas del 30 de julio de 2014.**

## **B. El recurso de amparo y los procesos revocatorios de mandato.**

El recurso de amparo, como mecanismo de protección de derechos fundamentales, también ha sido utilizado por diversos intervinientes en procesos revocatorios.

No obstante, éstos han sido denegados en su totalidad, por tratarse de materia electoral, reservada al Tribunal Supremo de Elecciones.

En realidad, tal y como se analizó en el acápite sobre la jurisdicción electoral, la vía correcta para reclamar contra las violaciones o amenazas de violación a los derechos de participación político- electoral, es el denominado recurso de amparo electoral, de resorte exclusivo del Tribunal Supremo de Elecciones, al cual deben acudir los afectados, en defensa de sus derechos e intereses. Así lo indicó la Sala Constitucional, en el siguiente fallo:

Respecto al tema planteado, esta Sala ha indicado en copiosa jurisprudencia que el sufragio, dispuesto en el artículo 99 de la Constitución, en efecto, debe ser entendido en un sentido amplio, donde se manifiesta el ejercicio de la voluntad popular, no únicamente respecto al acto de elección de los gobernantes, sino también respecto a la participación del pueblo en el plebiscito, referéndum o cualquier otra forma de consulta sobre cuestiones de interés general que ameriten su pronunciamiento. Con fundamento en ello y a la naturaleza señalada del sufragio fue reformada nuestra Constitución en el artículo 102, consagrando expresamente, como una de las funciones del Tribunal Supremo de Elecciones, el deber de organizar, dirigir, fiscalizar, escrutar y declarar los resultados de los procesos de referéndum. (Sentencia número 2007-07945 de las catorce horas y cuarenta y dos minutos del seis de junio de dos mil siete). De tal manera, que si

el recurrente, estima que se han ocasionado violaciones al proceso que indica, así deberá plantearlo ante el Tribunal Supremo de Elecciones, órgano constitucional competente para resolver por el fondo los alegatos que expone (SSC N°2011-16579 de las 14:30 horas del 30 de noviembre de 2011)

Ese criterio, se reiteró luego en relación con los siguientes alegatos:

- a)** Disconformidad con la forma de organización del plebiscito revocatorio. En este supuesto, se ha señalado, se trata de una cuestión de legalidad, que torna improcedente el amparo (SSC.N° 2011-16994 de las 14:30 horas del 13 de diciembre de 2011).
- b)** Por la forma en que se publicita el plebiscito y por desacuerdo en cuanto a los lugares en que deben estar ubicados los centros de votación (SSC. #2011-16801 de las 14:30 horas del 07 de diciembre de 2011; y en idéntico sentido, SSC #2011-16578 de las 14:30 horas del 30 de noviembre de 2011 y SSC #2011-17030 de las 14:30 horas del 13 de diciembre de 2011).
- c)** Supuestos vicios en la voluntad de uno de los regidores que aprobó el acuerdo para convocar al plebiscito revocatorio de mandato (SSC # 2011-16426 de las 02:30 del 29 de noviembre de 2011. En el mismo sentido SSC. #2011-17629 de las 14:50 horas del 21 de diciembre de 2011 y #2011-17629 de las 14:50 horas del 21 de diciembre de 2011)
- d)** Defectos en el acuerdo municipal que convocó a plebiscito revocatorio. (SSC. #2011-15451 de las 09:24 horas del 11 de noviembre de 2011), y

- e) Irregularidades en plebiscito revocatorio por parte de la Comisión coordinadora; ubicación de urnas electorales y publicidad tendenciosa en favor de una de las tendencias que intervienen en el plebiscito (SSC N° 2011-17173 de las 14:30 horas del 14 de diciembre de 2011)

### **3. En su conjunto, el rol de ambas Jurisdicciones.**

Los órganos de justicia constitucional y de justicia electoral, valga decir, la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia y el Tribunal Supremo de Elecciones, están llamados a desempeñar un rol fundamental en los procesos de revocatoria de mandato, papel que no es posible soslayar por los operadores jurídicos y políticos del país.

Los mecanismos a través de los que ambos despliegan su quehacer cotidiano, son plenamente aplicables, en mayor o menor medida, al trámite revocatorio aquí analizado e inciden de manera directa e inmediata, sobre el desarrollo del proceso.

Como se indicó, es al Tribunal Supremo de Elecciones, a quien corresponde la mayor carga, ello, en virtud de la naturaleza electoral del cauce por el que discurre la institución revocatoria

La Sala Constitucional, por su parte, desempeña en estos procesos un papel que si bien es menos intenso, no por ello deja de ser importante, allí cuando llega a producirse.

Le corresponde -ni más ni menos- que verificar la validez de las normas legales y reglamentarias, aplicables a lo largo de todo el plebiscito

revocatorio, a la luz del parámetro constitucional, mediante los mecanismos de control de constitucionalidad, concretamente la acción de inconstitucionalidad.

En el ejercicio de esa potestad, por lo pronto ha declarado la constitucionalidad de los preceptos cuestionados; reafirmó la relevancia de la revocatoria del mandato a nivel local, como instrumento de democracia directa y su vinculación con el principio participativo del que está imbuido nuestro sistema democrático.

En cuanto al desarrollo concreto del plebiscito, la Sala ha tenido una intervención mucho más discreta, dado que los temas que dentro de él se desarrollan deben canalizarse -como se dijo- mediante los mecanismos previstos al efecto por la jurisdicción electoral.

En ese tanto, su papel ha sido sobre todo el de reafirmar – correctamente, valga reconocer-, las amplias competencias del Tribunal Supremo de Elecciones en esta materia, a cuyo conocimiento ha remitido prácticamente todos los asuntos vinculados con conductas desplegadas por los diversos actores que participan en el plebiscito revocatorio.

El sistema legal costarricense, no cabe duda, garantiza mediante la intervención de esos dos importantes órganos, no sólo la regularidad de las normas aplicables en el proceso, sino también su correcta interpretación y aplicación, de cara a la legalidad de toda la consulta y de la de sus resultados finales.

Y no menos esencial, prevé mecanismos ágiles y expeditos para la protección de los derechos fundamentales de la persona sometida al

proceso revocatorio, lo mismo que los de todas las personas que, de una u otra forma intervienen en él en ejercicio de los derechos de participación político electoral, que concede, reconoce, garantiza y tutela, nuestro ordenamiento constitucional.

La existencia de esos dos órganos en el nivel máximo del sistema democrático, es sin duda garantía de la legalidad y del respeto de la libertad dentro del proceso; empero, aún con todo ello, la figura de la revocatoria de mandato no ha calado hondo en el electorado costarricense.

## **CAPÍTULO V. La realidad de la revocatoria de mandato: Las tres experiencias costarricenses**

Desde la aprobación del Código Municipal, en abril de 1998 y la instauración, en su artículo 19, de la revocatoria de mandato de alcaldes, alcaldesas e intendentes, a diciembre de 2021, transcurrió casi un cuarto de siglo, período que, sin embargo, ha sido insuficiente para que ese mecanismo se haya consolidado, como un instrumento participativo, de uso frecuente en nuestro medio.

La realidad, indica que desde entonces, sólo en tres ocasiones se han iniciado formalmente, procedimientos revocatorios, cada uno de los cuales siguió un trámite particular y tuvo resultados muy diversos, que resulta imperativo analizar.

Fue necesario que transcurrieran trece años, desde el establecimiento del instituto, para que éste se aplicara por vez primera en Costa Rica.

En diciembre de 2011, en el Cantón de Pérez Zeledón, décimo noveno de la Provincia de San José, se sometió a plebiscito, la revocatoria de mandato de su alcalde propietario, consulta que dio como resultado la destitución del funcionario.

Ese mismo mes de diciembre de 2011, el Cantón de Siquirres, tercero de la Provincia de Limón, aprobó un acuerdo de convocatoria a plebiscito revocatorio, para determinar la continuidad o no de su alcaldesa propietaria. El trámite, finalmente, resultó infructuoso y la consulta no se

realizó, pues una serie de errores de orden legal, provocaron la nulidad del trámite.

Finalmente, en mayo de 2018, el Cantón de Paraíso, tercero de la Provincia de Cartago, sometió a consulta popular, la continuidad o no de su alcalde propietario. En esa ocasión, una mayoría de personas electoras votó por la destitución, empero, no se alcanzó la mayoría exigida, de dos terceras partes de los votantes, lo cual, determinó el mantenimiento del funcionario en su puesto.

De entrada, dado el poco uso de esta institución, surgen una serie de interrogantes, cuyas respuestas podrían encontrarse en el estudio minucioso y cuidadoso, de lo acaecido en cada uno de esos procesos.

Una primera cuestión, es la relativa a por qué, luego de tanto tiempo, se usa tan poco la revocatoria. El análisis de los casos específicos podría dar luces sobre las causas que inciden en su casi nula aplicación práctica: ¿la falta de un mayor desarrollo normativo?, ¿la desconfianza en la efectividad de la figura?, ¿el desconocimiento de su trámite y finalidad?, ¿el costo económico?, ¿la complejidad del proceso o su duración?, ¿se le considera poco útil y efectiva, en relación con otras formas de terminación del mandato?.

En un segundo orden de ideas, el análisis de los casos, llevaría a la revisión del procedimiento en sí mismo: ¿cómo se ha realizado en la práctica?, ¿brinda la regulación actual, suficiente seguridad jurídica sobre el trámite?, ¿qué obstáculos existen, desde la perspectiva procedimental, para su plena utilización?.

Y por último, la revisión aludida puede generar opciones de mejora: ¿hay lagunas regulatorias y cómo corregirlas?, ¿se requiere una reforma legal y en caso afirmativo, cuál sería su contenido?, ¿es posible potenciar, por otras vías distintas a las meramente normativas, el uso del mecanismo?

Sin duda, el estudio de los tres casos permitirá “rastrear el proceso”, hacer análisis comparativos y, a partir de ello, realizar inferencias de orden general y lógico, sobre la institución revocatoria, a partir de un estudio esencialmente cualitativo, de los principales acontecimientos que rodearon su aplicación práctica.

Como punto de partida, previo al estudio -primero individualizado, luego en su conjunto- de los tres casos, cabe señalar que el análisis se realizará, fundamentalmente, a partir de las decisiones administrativas y judiciales emitidas con ocasión de cada uno de los plebiscitos efectuados, de las acciones realizadas por los diversos actores del proceso, así como de la participación y los resultados de cada uno de ellos.



Para lo cual, se utilizarán, como materia prima, las actas oficiales de los Concejos Municipales respectivos y los documentos de las comisiones organizadoras del plebiscito, además de los datos que constan en el Tribunal Supremo de Elecciones y que respaldan los resultados de las consultas.



## **SECCIÓN I. EL PLEBISCITO REVOCATORIO EN EL CANTÓN DE PÉREZ ZELEDÓN (Diciembre, 2011)**

En las elecciones municipales celebradas el cinco de diciembre de 2010, el Cantón de Pérez Zeledón, decimonoveno de la provincia de San José, eligió al señor Luis Mendieta Escudero, como su alcalde propietario y a las señoras Vera Violeta Corrales Campos y Doris Picado Mora, por su orden, primera y segunda Vicealcaldesa; para el período comprendido entre el siete de febrero de 2011 y el 30 de abril de 2016 (Declaratoria definitiva de elección. TSE, Resolución N°0019-E11-2011 de las 09:30 horas del 03 de enero de 2011).

En dicha elección, cuyo padrón electoral estaba conformado por 98.271 personas electoras, participaron 35.650 personas y se recibieron 35.028 votos válidos, de los cuales, 11.728 fueron en favor de las personas electas, quienes se postularon por el Partido Liberación Nacional, según queda patente en la siguiente tabla:

**Tabla N°6. Resultados de la elección de Alcalde en Pérez Zeledón (05 de diciembre 2010)**

<b>PARTIDO POLÍTICO</b>	<b>CANTÓN: PÉREZ ZELEDÓN</b>
 ACCIÓN CIUDADANA	7221
 LIBERACIÓN NACIONAL	11728

 MOVIMIENTO LIBERTARIO	6293
 UNIDAD SOCIAL CRISTIANA	9736
<b>TOTAL:</b>	<b>35028</b>

Fuente: Elaboración propia, con base en el documento: TSE. Resolución N°0019-E11-2011 de las 09:30 horas del 03 de enero de 2011

Como datos relevantes, en la elección participó el 36,27% de las personas incluidas en el padrón, se produjo un nivel de abstencionismo del 63,73% y las personas electas obtuvieron el 33,62% de los votos válidamente emitidos. Y sólo el 11,93% del total del padrón.

### **Ilustración N°6. Escudo y vista general del Cantón de Pérez Zeledón.**



Cabe señalar, además, que en las elecciones nacionales y municipales celebradas el 07 de febrero de ese mismo año 2010, se eligieron los regidores o concejales de cada canton, para el período comprendido entre el primero de mayo de ese año y el treinta de abril de 2016.

En el caso de Pérez Zeledón, cuyo Concejo está integrado por 9 miembros propietarios y 9 suplentes, el Partido Liberación Nacional eligió para esas plazas, 3 escaños, Acción Ciudadana 2, Unidad Social Cristiana 1, Accesibilidad sin exclusion 1, Movimiento Libertario 1 y Restauración Nacional 1. (TSE, declaratoria definitiva de elección, Resolución N° 2055-E11-2010 de las 08:30 horas del 25 de marzo de 2010).

Como se advierte, de las fuerzas políticas representadas en el órgano deliberativo de esa municipalidad, ninguna contaba con mayoría y el Partido que postuló al alcalde electo, sólo logró elegir una tercera parte del total de regidores y regidoras.

Ahora bien, prácticamente desde el inicio de su gestión, en febrero de 2011, el alcalde propietario electo, afrontó una serie de cuestionamientos, entre los que cabe citar, la falta de comunicación con otros actores políticos, carencia de liderazgo, así como ineficiencia y desorden en la gestión general de los asuntos propios del municipio, entre otros, lo cual le generó animadversión por parte de aquéllos, de un grupo importante de los funcionarios y funcionarias municipales y también de buena parte de la comunidad, que se mostraba inconforme con el manejo de los asuntos locales.

Con esos antecedentes, caracterizados por los roces constantes entre los diversos actores locales y el alcalde -incluidos los de su propio partido político-, tanto dentro, como fuera del propio gobierno municipal, no es de extrañar que, muy pronto, algunas voces pidieran su destitución.

### Ilustración N°7. Llamados comunales al plebiscito revocatorio



Fuente: Periódico digital Pérez Zeledón.net “Y se aprobó el plebiscito” (14 de setiembre de 2011). Recuperado de <https://www.perezzeledon.net/y-se-aprobo-el-plebiscito/>

El punto de inflexión, se produjo exactamente **siete meses y cuatro días** después de la toma de posesión en el cargo, el 13 de setiembre de 2011, fecha en la que ocho de los nueve regidores y regidoras integrantes del Concejo, incluidas dos personas electas por el Partido Liberación Nacional, plantearon una moción para convocar al electorado a un plebiscito de revocatoria de mandato del alcalde propietario (Acta del Concejo N°072-11 de 13 de setiembre de 2011, acuerdo 6).

Luego de la discusión y, con dispensa del trámite de Comisión, la moción fue aprobada, con el voto afirmativo de siete concejales, por lo que se convocó a las urnas, para el domingo 18 de diciembre de ese año.

Para el momento de la convocatoria, además, aún restaban cuatro años y siete meses, para la conclusión del plazo del mandato.

Las motivaciones explícitas, que fundaron el inicio del procedimiento revocatorio, son las siguientes, según se desprende del acuerdo indicado:

Que en razón de los acontecimientos que se vienen presentando en los últimos meses en la Administración Municipal, concretamente en la persona del señor (...): falta de liderazgo, comunicación ineficaz que no permite un buen entendimiento de las partes, deterioro en la administración por su falta de capacidad en ejercer las funciones inherentes a su condición de administrador general y jefe de las dependencias municipales, vigilante de la organización, el funcionamiento y la coordinación de todo el gobierno local, de conformidad con las atribuciones contenidas por la jurisprudencia municipal. Que ante esas circunstancias, los generaleños se encuentran expectantes con respecto al rumbo que ha venido tomando el cantón y por consiguiente el futuro es visualizado con incertidumbre, desgano y gran preocupación, siendo que, en

nuestra condición de órgano deliberante parte del gobierno local, nos compete realizar las gestiones necesarias a fin de corregir cualquier acción que esté en perjuicio de los intereses de la colectividad (...). En razón de los anteriores considerandos, mocionamos para que: Se convoque a Plebiscito de Revocatoria de Mandato del actual Alcalde del Cantón de Pérez Zeledón.

En el mismo acuerdo, se designó a los y las integrantes de la Comisión Organizadora del plebiscito, conformada por siete miembros, todos concejales propietarios o suplentes y se aprobó una partida por cien millones de colones (¢100.000.000,00), para enfrentar los gastos de la consulta.

Entre la convocatoria y el día del plebiscito, transcurrieron tres meses y cinco días, a lo largo de los cuales, se llevó a cabo un intenso proceso de preparación; para ello, se contó con la colaboración y asesoramiento del Director del Registro Electoral y de Financiamiento de partidos políticos, así como de varios delegados, designados por el Tribunal Supremo de Elecciones, tal y como lo exigen los numerales 13 y 19 del Código Municipal.

Se celebraron múltiples reuniones entre los delegados del Tribunal y la Comisión, así como con el cuerpo de delegados, vinculadas en su mayoría con la integración e instalación de las juntas receptoras de votos, la elaboración y distribución del material electoral; asimismo, se desarrollaron jornadas de capacitación para los miembros de mesa, se imprimieron las papeletas y se empacaron y distribuyeron con el resto del material electoral.

En total, se instalaron 156 juntas receptoras de votos, distribuidas en 78 centros de votación, a lo largo de todo el Cantón. A tales efectos, se contó con la participación de 580 miembros de juntas receptoras de votos y se utilizaron 100.790 papeletas en el plebiscito. La distribución de los distritos electorales y las juntas se explican en la siguiente tabla:

**Tabla N°7. Juntas receptoras de votos por distrito, plebiscito revocatorio. Pérez Zeledón, diciembre 2011 (Fuente: TSE)**

<b>Juntas Receptoras de Votos por Distrito</b>		
<b>Distrito</b>	<b>Centro de Votación</b>	<b>Totales</b>
San Isidro del General	Liceo Unesco	11
La Palma	Esc. Carlos Valverde Vega	2
Santa Rosa	Esc. Santa Rosa	1
La Esperanza	Esc. La Esperanza	1
General Viejo	Esc. Fernando Valverde Vega	2
Palmares	Esc. Hernán Rodríguez Ruiz	5
Rivas	Esc. Juan Valverde Mora	2
San Pedro	Esc. San Pedro	2
Candelaria o Angostura	Esc. La Angostura	1
Pedregoso	Esc. Mixta de Pedregoso	3
San Ramón Sur	Esc. Gustavo Agüero Barrantes	2
Quebradas	Esc. Quebradas	2
San Cristóbal o Tinamaste	Esc. Tinamaste	1
San Juan de Dios o Guabo	Esc. San Juan de Dios	1
La Hermosa	Esc. La Hermosa	1
Bolivia	Esc. Rep. de Bolivia	1
San Juan Bosco (Patio de Agua)	Esc. Juan Bosco	2
La Repunta	Esc. La Repunta	3
Buena Vista	Esc. Buena Vista	1
Pueblo nuevo	Esc. María Mora Ureña	1
Canaán	Esc. Canaán	1
San Rafael Norte de San Isidro	Esc. Melico Salazar Zúñiga	2
San Rafael de Platanares	Esc. San Rafael de Platanares	2
Carmen o Cajón	Esc. El Carmen	3
Platanillo	Esc. José María Chaverri Picado	1

<b>Juntas Receptoras de Votos por Distrito</b>		
<b>Distrito</b>	<b>Centro de Votación</b>	<b>Totales</b>
Quizarrá (parte este)	Esc. Quizarrá	1
Santa Teresa	Esc. Santa Teresa	1
Pejibaye	Esc. Valle de la Cruz	3
Peñas Blancas	Esc. Peñas Blancas	2
Águila Abajo	Esc. El águila	2
San Pablo	Esc. San Pablo	2
Zapote	Esc. El Zapote	1
División (parte oeste)	Esc. División	1
Mesas	Esc. Las Mesas	2
Savegre abajo	Esc. Savegre	1
Santa Elena	Esc. Santa Elena	1
San Rafael de San Pedro	Esc. San Rafael	1
Brujo	Esc. El Brujo	1
San salvador	Esc. San Salvador	1
San Agustín	Esc. San Agustín	1
San Gerónimo	Esc. San Gerónimo	1
Fátima	Esc. Fátima	2
Concepción (parte este)	Esc. Concepción	2
San Carlos	Esc. San Carlos	1
Mercedes	Esc. Mercedes	3
San Francisco	Esc. San Francisco	1
La Linda	Esc. La Linda	1
La Unión de San Pedro	Esc. La Unión	2
Calle Moras	Esc. Calle Mora	1
Los ángeles de Paramo	Esc. La Lira	1
China Kichá	Esc. China Kichá	1
San Antonio	Esc. San Antonio	2
Las Juntas de Pacuar	Esc. Las Juntas de Pacuar	2
Villa Ligia	CTP San Isidro	6
Los Chiles	Colegio José Breinderhoff	4
Chimirol	Esc. Chimirol	1
La Piedra De Rivas	Esc. La Piedra	1
Pavones	Esc. Pavones	2
Hoyón	Esc. Hoyón	2
Sinai	Esc. Sinai	5
Miravalles	Esc. Miravalles	2
Mollejones	Esc. Mollejones	2

<b>Juntas Receptoras de Votos por Distrito</b>		
<b>Distrito</b>	<b>Centro de Votación</b>	<b>Totales</b>
Los Ángeles de Ligia	Esc. Los Ángeles de Ligia	5
Sagrada Familia	Esc. Sagrada Familia	4
Esperanza de San Pedro	Esc. La Esperanza	1
Villa argentina	Esc. Villa argentina	1
San Ramón Norte	Esc. San Ramón Norte	1
CP Palmares	Esc. CP Palmares	1
H.A. Monseñor Delfín Quesada Castro	H.A. Monseñor Delfín Quesada Castro	1
Ceniza	Esc. La Ceniza	1
Cocorí	Esc. Cocorí	3
Cooperativa	Unidad Pedagógica Rafael Ángel Calderón Guardia	4
INVU Pedro Pérez	Esc. Pedro Pérez Zeledón	2
Morazán	Esc. Francisco Morazán Quesada	2
San Andrés	Liceo Rural de San Andrés	4
Tierra prometida	Esc. La Prometida	1
Baidambu	Ida Joron	2
La Aurora	Esc. La Aurora	3
<b>Total de distritos: 78</b>	<b>Total de CV: 78</b>	<b>Total JRV: 156</b>

Por su parte, el número de las papeletas impresas y utilizadas en el plebiscito, se muestra en la siguiente tabla:

**Tabla N° 8. Papeletas impresas. Plebiscito revocatorio Pérez Zeledón, diciembre 2011. Fuente: TSE**

<b>Papeletas Impresas</b>	
<i>Total de papeletas con las que se inició el proceso</i>	<i>111.000</i>
<i>Total de papeletas defectuosas</i>	<i>5.010</i>

<i>Total de papeletas impresas:</i>	<i>105.990</i>
<i>Papeletas utilizadas como Muestra Anotación</i>	<i>5.200</i>
<b><i>Total de papeletas que se utilizarán para el plebiscito</i></b>	<b><i>100.790</i></b>

El día del plebiscito, 18 de diciembre de 2011, estaban habilitadas para participar, 99.987 personas electoras, incluidas en el padrón electoral del Cantón de Pérez Zeledón, con corte al mes de noviembre de ese año.

De ellas, ejercieron su derecho al voto, 26.669, cantidad que en términos porcentuales, representa el 26,70%, de las personas inscritas en el padrón.

**Ilustración N°8. Propaganda y actividades previas al plebiscito  
revocatorio, Pérez Zeledón, diciembre 2011**



Votaron por revocar el mandato del alcalde, 21.766 personas, lo que equivale al 81,52% del total de votos recibidos; por el no, sufragaron 4792, es decir, el 17,95% y se recibieron además, 115 votos nulos (0,43%) y 26 en blanco (0,10%).

El abstencionismo, por su parte, ascendió al 73,30% de personas electoras.

De conformidad con esos resultados, un porcentaje superior a los dos tercios de los votos recibidos (81,52%), fue favorable a la destitución y además, esa cantidad de votos (21.669), es enteramente superior al 10% del total del padrón (9.999), que es el umbral mínimo exigido por el artículo 19 del Código Municipal, para que la revocatoria surta efecto.

**Ilustración N°9. Celebración de los seguidores el “sí”. Plebiscito revocatorio. Pérez Zeledón 2011.**



Fuente: Periódico La Nación. *“En plebiscito histórico, Pérez Zeledón destituye a su alcalde”* (19 de diciembre de 2011). Recuperado de: <https://www.nacion.com/archivo/en-plebiscito-historico-perez-zeledon-destituye-a-su-alcalde/F4IX7SFEHZEO3PYNABETQKEAVE/story/>

El Concejo Municipal, comunicó los resultados del Plebiscito revocatorio al Tribunal Supremo de Elecciones, el veintiocho de diciembre del 2011 y el TSE, canceló la credencial al alcalde destituido, el dieciocho de enero de 2011 (TSE, resolución N°401-M-2012).

En el mismo acto, designó por el resto del período (4 años y 3 meses) a las señoras Vera Violeta Corrales Blanco, como Alcaldesa de esa corporación municipal y, Doris Picado Mora, como Vicealcaldesa primera.

El alcalde interpuso reconsideración contra esta última decisión y el Tribunal, la denegó en resolución 1047-M-2012 de las 15:30 horas del 03 de febrero del mismo año.

Finalmente, el Concejo Municipal de Pérez Zeledón, en el acta N° EXTRAORDINARIA-031-12 celebrada el cuatro de febrero de dos mil doce, juramentó a las señoras Corrales Blanco -Alcaldesa- y Picado Mora - Vicealcaldesa primera-.

**Ilustración N°10. Juramentación de las nuevas autoridades.  
Plebiscito revocatorio, Pérez Zeledón, 2011.**





En cuanto a la duración del proceso, desde el acuerdo de convocatoria (13 de setiembre de 2011) y hasta la juramentación de la nueva alcaldesa (04 de febrero de 2012), transcurrió un plazo de 4 meses y 22 días.

## SECCIÓN II. LA FALLIDA CONVOCATORIA A PLEBISCITO REVOCATORIO, EN EL CANTÓN DE SIQUIRRES (Diciembre, 2011).

El cinco de diciembre de 2010, en elecciones municipales, el pueblo de Siquirres, cantón tercero de la Provincia de Limón, eligió como alcaldesa propietaria a la señora Yelgi Lavinia Verley Night y a los señores Fredy Calvo Mora y Jeffrey Alejandro Hidalgo Chaves, por su orden, primer y segundo Vicealcalde; para el período comprendido entre el siete de febrero de 2011 y el 30 de abril de 2016 (Declaratoria definitiva de elección. TSE, Resolución N°708-E11-2011 de las 10:00 horas del 21 de enero de 2011).

En dicha elección, el padrón electoral estaba conformado por 34.544 personas electoras; participaron 9420 personas y se recibieron 9.007 votos válidos, de los cuales, 2.651 fueron en favor de las personas electas, quienes se postularon por el Partido Accesibilidad sin Exclusión (PASE), según la siguiente tabla:

**Tabla N° 9. Resultados de la elección de Alcaldesa en Siquirres (05 de diciembre 2010) Fuente: TSE**

PARTIDO POLÍTICO	CANTÓN: SIQUIRRES
 <b>ACCESIBILIDAD SIN EXCLUSIÓN</b>	2651
 <b>ACCIÓN CANTONAL SIQUIRRES INDEPENDIENTE</b>	773

 ACCIÓN CIUDADANA	615
 FRENTE AMPLIO	877
 LIBERACIÓN NACIONAL	2233
 MOVIMIENTO LIBERTARIO	412
 UNIDAD SOCIAL CRISTIANA	1446
<b>TOTAL:</b>	<b>9007</b>

En ese proceso, participó el 27.3% de las personas incluidas en el padrón, se produjo un nivel de abstencionismo del 72,7% y las personas electas obtuvieron el 29,43% de los votos válidamente emitidos.

### **Ilustración N°11. Escudo y vista general del Cantón de Siquirres.**



Además, en las elecciones nacionales y municipales celebradas el 07 de febrero de ese mismo año 2010, se eligieron los regidores o concejales de cada canton, para el período comprendido entre el primero de mayo de ese año y el treinta de abril de 2016.

El Concejo Municipal de Siquirres, está integrado por 7 miembros propietarios y 7 suplentes y el proceso electoral, arrojó los siguientes resultados: el Partido Liberación Nacional obtuvo 2 escaños, Acción Cantonal Siquirres Independiente 1, Acción Ciudadana 1, Frente Amplio 1, Movimiento Libertario 1 y la Unidad Cristiana 1. (TSE, declaratoria definitiva de elección, Resolución N° 2059-E11-2010 de las 09:10 horas de 25 de marzo de 2010).

Nótese, el Partido Accesibilidad sin Exclusión (PASE), por el cual se postuló la alcaldesa electa en dicho Cantón, no eligió, ningún regidor o regidora, para dicho período.

La gestión de la alcaldesa, desde su inicio, se caracterizó por un evidente distanciamiento con el Concejo Municipal, lo que muy pronto generó serios conflictos e inconvenientes para la administración local.

Muy pronto se le acusó de llevar arbitrariamente las riendas de la corporación: falta de capacidad para atender los asuntos locales, nulo liderazgo y poca o ninguna comunicación asertiva; a lo cual, se suman quejas generalizadas sobre descontroles en el manejo de los recursos humanos o en el tema de los permisos de construcción, la desprotección de

bienes públicos, pérdida de activos e incumplimiento de deberes en general.

El conflicto traspasó rápidamente los límites del palacio municipal y se trasladó a un grupo importante de la comunidad, pues según trascendió en ese momento, en relación con la labor de la entonces alcaldesa, los *“Siquirreños ... presentaron ante el Concejo Municipal por escrito sus preocupaciones donde se demuestra que se encuentran expectantes con respecto al rumbo que ha venido tomando el cantón y por consiguiente el futuro es visualizado con incertidumbre, desgano y gran preocupación...”* (Concejo Municipal, Acta 084-2011 del 12 de noviembre de 2011).

Por eso, diez meses y cinco días después de haber tomado posesión de su cargo, el 12 de diciembre de 2011, se plantearon por parte de dos regidores, dos mociones independientes, para la convocatoria a plebiscito revocatorio de mandato, contra la alcaldesa propietaria.

Dichas solicitudes, fueron suscritas por cinco concejales cada una, cumpliendo de ese modo con el mínimo de un tercio del total de integrantes del Concejo, exigido en el artículo 19 del Código Municipal. Lo anterior, por cuanto dicho órgano deliberativo, está conformado por siete miembros y por ello, una tercera parte equivale a 3 concejales.

Las mociones fueron conocidas, discutidas y aprobadas, mediante los acuerdos 750 y 751, adoptados en el artículo III de la Sesión Ordinaria n° 84 del 12 de diciembre de 2011, el cual se celebraría el día domingo 11 de marzo de 2012.

La alcaldesa, inconforme, planteó un recurso de amparo electoral, ante el Tribunal Supremo de Elecciones, órgano constitucional que, luego del trámite correspondiente, acogió el recurso y anuló el acuerdo de convocatoria, dejando insubsistente la convocatoria al plebiscito.

Para el alto Tribunal, dos fueron los vicios que provocaron la nulidad de lo decidido por el municipio: el número insuficiente de concejales que aprobaron la moción, por un lado, y la falta de vigencia del reglamento de consultas populares de ese Cantón, por el otro.

En cuanto a la primera de esas cuestiones, se determinó, el Concejo está integrado por siete miembros, razón por la cual, se requiere, como mínimo, una mayoría de las tres cuartas partes de éstos, para hacer la convocatoria (Código Municipal, artículo 19).

En este caso, era necesario que seis de los y las siete concejales, concurrieran con su voto favorable; empero, las mociones sólo fueron aprobadas por cinco personas. Ello, señaló el Tribunal, vicia lo decidido, al advertirse que

la convocatoria a Plebiscito, adoptada mediante los acuerdos 751 y 753 contenidos en el artículo III de la Sesión Ordinaria n° 084 del 12 de diciembre de 2011, se produjo violentando, severamente, las exigencias ineludibles que contempla el artículo 19 del Código Municipal ya que no fue aprobada con el porcentaje de miembros del Concejo Municipal requerido en la ley (...) Efectivamente, el párrafo primero de ese numeral plantea dos aspectos de orden cuantitativo cuyo análisis resulta indispensable. Señala, inicialmente, que la moción presentada ante el Concejo para “promover” una convocatoria a Plebiscito deberá ser firmada al menos por la tercera parte del total de los

regidores y, adicionalmente, que su aprobación requiere de la concurrencia de un mínimo de tres cuartas partes de los regidores integrantes. De conformidad con el diseño elaborado por el legislador y al estar en juego la eventual pérdida de un cargo de elección popular, el ordenamiento jurídico prevé dichos porcentajes como límites mínimos de especial y necesaria observancia (...) El Concejo Municipal de Siquirres está integrado por **siete** regidores; ello implica que la “tercera parte” que debe respaldar la moción, estaría conformada por un mínimo de 2.3 miembros y la cantidad correspondiente a “tres cuartas partes” que deben aprobar la convocatoria a Plebiscito, lo representaría un mínimo de 5.25 miembros. En estricta lógica, al estar frente a límites inferiores o “pisos” aplicables a miembros integrantes de un órgano colegiado, la moción presentada debería estar respaldada por **tres** regidores y la aprobación debería contar con el voto de **seis** miembros, como mínimo (...) Al examinar las firmas que respaldaron las dos mociones respectivas se verifica, a folios 75 a 78, que **cinco miembros las suscribieron**, con lo que se cumple, enteramente, el primer aspecto. No obstante, al corroborar el número de regidores que votaron ambas mociones, a folios 11 a 115 y 117 a 121, se verifica que sólo **cinco** de ellos y no **seis**, votaron afirmativamente, con lo que esta segunda exigencia, al tenor de lo que ordena el artículo 19 del Código Municipal, no fue cumplida conforme a la ley (...) Las situaciones señaladas constituyen infracciones puntuales a formalidades sustanciales que, por su especial trascendencia y severidad, tienen fuerza suficiente para anular la convocatoria al Plebiscito Revocatorio de Mandato acordado, dado que se trata de vicios esenciales e insubsanables y así se dispone. (TSE. Resolución N°790-E1-2012).

Por otra parte, también como motivo de nulidad, se determinó que para la fecha de aprobación del acuerdo de convocatoria al plebiscito, 12 de diciembre de 2011, si bien ya se había aprobado el Manual para la realización de consultas populares del Cantón de Siquirres, éste aún no

había sido publicado en el Diario Oficial La Gaceta, y por lo tanto, aún no estaba vigente.

La publicación del Reglamento, señaló el TSE, es una formalidad sustancial, cuya violación anula lo actuado. Resulta por eso indispensable, agregó, que la reglamentación esté vigente desde antes del inicio de un procedimiento revocatorio de mandato, sin que pueda subsanarse lo actuado por el municipio, en virtud de la publicación posterior de ésta. Al respect, se indicó que

por imperio de ley, la decisión de acordar la celebración de un Plebiscito requiere de la existencia previa de un reglamento que, a nivel local, se constituya en fuente primaria de regulación y cuya promulgación corresponde a cada una de las distintas municipalidades. (...) En la especie, del elenco de hechos probados se obtiene que mediante el acuerdo 635 inciso 3), adoptado en el artículo III de la Sesión Ordinaria n° 079 del 07 de noviembre de 2011, el Concejo Municipal de Siquirres, provincia Limón, aprobó la normativa denominada “*Reglamento para las consultas populares de la Municipalidad de Siquirres*” y ordenó su publicación (folios 24 y 38 a 46). Posterior a ello, mediante los acuerdos 751 y 753 contenidos en el artículo III de la Sesión Ordinaria n° 084 del 12 de diciembre de 2011, el Concejo Municipal de Siquirres, con los votos de cinco de sus siete miembros, acordó realizar un plebiscito revocatorio del mandato de la señora Verley Knight, a celebrarse el 11 de marzo de 2012 (folios 111 a 115 y 117 a 121). Tal decisión se adopta sin que el reglamento emitido tuviere la condición de ser imponible a terceros dado que luego de aprobado no fue objeto de publicación, tal como lo requieren el artículo 43 del Código Municipal y el Principio de Certeza en materia electoral el cual exige claridad absoluta sobre las reglas aplicables al momento de convocar cualquier proceso electoral de carácter consultivo o electivo. Tal como se observa a folios 187 y

188, la publicación respectiva se produjo en el Diario Oficial La Gaceta n° 17 del 24 de enero de 2012, es decir, más de 40 días después de aprobar la Convocatoria a Plebiscito citada (...) Aún cuando la Presidencia del Concejo Municipal ha sostenido, como tesis de defensa, que la publicación del reglamento aprobado no se produjo, en tiempo, por causas atribuibles a la inactividad de la misma Alcaldesa, lo cierto es que la ausencia de una normativa plenamente vigente revestía una condición particular, de naturaleza y relevancia considerable, que hacía obligatorio, forzoso e ineludible que el Concejo Municipal tomara de manera oportuna las medidas necesarias y efectivas para garantizar la aprobación y publicación, conforme a derecho, de ese instrumento normativo en fecha anterior a la toma de la decisión que se ataca en este recurso y no a la inversa, como se produjo en este caso (TSE, N°790-E1-2012).

La nulidad decretada, impidió la celebración del plebiscito en la fecha prevista, ya que el intento resultó infructuoso.

Tampoco los y las regidoras intentaron, con posterioridad, mocionar ante el Concejo con esa finalidad, ello, a pesar de no existir ningún impedimento legal al efecto.

La señora Alcaldesa, por lo demás, se mantuvo en su cargo por el resto del período para el que fue electa.

Participó asimismo, en las elecciones municipales celebradas en febrero de 2016, en busca de su reelección; no obstante, en esta nueva ocasión, su candidatura no contó con el apoyo del cuerpo electoral, antes bien, perdió por amplia mayoría: de los 14.344 votos válidos emitidos en

ese Cantón, únicamente obtuvo 1.084, quedando en la posición 5, entre 12 personas candidatas (Declaratoria de elección. TSE. N°1313-E11-2016).

### **SECCIÓN III. EL PLEBISCITO REVOCATORIO EN EL CANTÓN DE PARAÍSO DE CARTAGO (Mayo, 2018)**

En las elecciones municipales, celebradas el 07 de febrero de 2016, el Cantón de Paraíso, segundo de la Provincia de Cartago, eligió a Marvin Solano Zúñiga como Alcalde propietario y a las señoras Laura Rebeca Morales Brenes y Milagro Bonilla Mora, candidatas del Partido Accesibilidad sin Exclusión (PASE), como vicealcaldesas primera y segunda, respectivamente; para el período comprendido entre el primero de mayo de 2016 y el treinta de abril de dos mil veinte.

#### **Ilustración N°12. Escudo y vista general del Cantón de Paraíso.**



El Partido Accesibilidad sin Exclusión - ganador de la elección-, recibió 5431 sufragios, según se muestra en la siguiente tabla:

**Tabla N° 10. Resultados de la elección de Alcalde en Paraíso  
(07 de febrero de 2016)**

<b>PARTIDO POLÍTICO</b>	<b>CANTÓN: PARAÍSO</b>
 <b>ACCESIBILIDAD SIN EXCLUSIÓN</b>	5431
 <b>ACCIÓN CIUDADANA</b>	563
 <b>ALIANZA DEMÓCRATA CRISTIANA</b>	1008
 <b>FRENTE AMPLIO</b>	436
 <b>LIBERACIÓN NACIONAL</b>	3128
 <b>MOVIMIENTO LIBERTARIO</b>	522
 <b>NUEVA GENERACIÓN</b>	1825
 <b>RENOVACIÓN COSTARRICENSE</b>	241
 <b>UNIDAD SOCIAL CRISTIANA</b>	1721
 <b>VERDE ECOLOGISTA DE CARTAGO</b>	3508
<b>TOTAL:</b>	<b>18.383</b>

Fuente: Elaboración propia, con base en el documento: TSE, Resolución N° 1310-E11-2016, de las 10:35 horas del 25 de febrero de 2016).

Según los datos oficiales del Tribunal Supremo de Elecciones, en dicha votación, del total del padrón, conformado por 44.765 personas electoras, participaron 19.127, de las cuales, 18.383 emitieron su voto válidamente, cifra esta última que corresponde al 41,06% y un abstencionismo del orden de 58,94%. El Partido ganador, obtuvo el 29,54% de los votos válidos (TSE, N° 1310-E11-2016, de las 10:35 horas del 25 de febrero de 2016).

En esas mismas elecciones, se eligieron a los regidores y regidoras, integrantes de los Concejos Municipales de todo el país. En el caso del Cantón de Paraíso, cuyo órgano deliberativo está integrado por siete miembros, el Partido Accesibilidad sin exclusión, logró elegir dos regidores, Liberación Nacional 2, Nueva Generación 1, Unidad Social Cristiana 1 y Verde Ecológico 1 (TSE. N°1379-E-11-2016 de las 15:00 horas del 26 de febrero de 2016).

El Alcalde designado y las dos vicealcaldesas electas, entraron en funciones el 1° de mayo de 2016 y su gestión, particularmente la del titular de la alcaldía, no fue ajena a la controversia, prácticamente desde el inicio.

En este caso, los principales detonantes del proceso de revocatorio de mandato, lo fue la existencia de varios procedimientos ante la Procuraduría de la Ética Pública, la interposición de denuncias penales contra dicho funcionario, así como la acusada comisión de irregularidades graves en el trámite de proyectos urbanísticos y de actos de corrupción.

A lo anterior, cabe agregar las discrepancias usuales entre el alcalde y el Concejo y un creciente descontento popular con la gestión administrativa de la municipalidad.

Con esos antecedentes, el 15 de setiembre de 2017, exactamente un año, cuatro meses y quince días después de la toma de posesión en el cargo de dicho funcionario, se conformó, por parte de un grupo de habitantes del Cantón, el denominado *“Comité Cívico Pro Plebiscito Paraíso”*, cuya finalidad, fue constituirse en un foro *“para analizar las actuaciones recurrentes de presuntas faltas a la probidad y de desacato de los deberes por parte del alcalde municipal, en el ejercicio de sus funciones administrativas”* (Concejo Municipal, acta N°131-2017).

Fue ese Comité, el que propuso y preparó, la moción de convocatoria al plebiscito revocatorio, tanto para el alcalde propietario como para las dos vicealcaldesas, la cual fue avalada y presentada al Concejo, por seis concejales y que se conoció en la sesión extraordinaria N° 131-2017 realizada con ese exclusivo fin, el seis de diciembre de 2017.

Previamente, según se explicó en dicha sesión, entre el catorce y el treinta de noviembre de ese año, el Comité llevó a cabo una encuesta de opinion, *“sobre la forma en que se administra actualmente nuestra Municipalidad y si conocían los actos de presunta corrupción denunciados, así como si estaban o no de acuerdo en ir a un plebiscito revocatorio del mandato”*, de la cual, señalaron, se obtuvo el siguiente resultado:

- A. Un 85.3 por ciento está informado sobre los presuntos actos de corrupción.

- B. Un 81.4% considera que la gestión del Alcalde para el período 2016-2017 ha sido Mala o Muy Mala.
- C. Un 90% sabe lo que es el plebiscito de revocatoria de mandato.
- D. Un 93.9% estaría de acuerdo en ir a elecciones plebiscitarias
- E. Un 91.3% votaría a favor de la destitución del Alcalde.

La moción, desarrolla ampliamente, los motivos por los que se estimó procedente la convocatoria al plebiscito y como ya se adelantó, se funda, en lo esencial, en las siguientes consideraciones:

En la Procuraduría de la Ética Pública de la Procuraduría General de la República se tramita una causa ... por el presunto delito de conflicto de intereses en contra de cuatro funcionarios de la Municipalidad de Paraíso y en donde el Alcalde Municipal podría haber incurrido en incumplimiento de deberes (...) irregularidades alrededor de A) Incumplimiento con la normativa legal y técnica en materia urbanística en el proyecto urbanístico. B) Autorización del desarrollo urbanístico. C) Dotación de agua potable al proyecto urbanístico. D) Incumplimiento con el Plan Regulador del Cantón de Paraíso y E) Presuntas manipulaciones del Software del mapa catastral del Plan Regulador. (...) El señor Alcalde [...] presuntamente otorgó y firmó visados de planos urbanísticos de manera contraria a la Ley por no ser profesional en Agrimensura o Topografía (...) El caso de la remodelación del mercado municipal, obra en la que se gastaron más de 30 millones de colones, el contratista no cumplió y, aun así, se dieron por recibidas las obras.(...) El Señor Alcalde [...], ha obstruido la función del Concejo Municipal orientada a ejercer el control político y a exigir transparencia y rendición de cuentas, al vetar dos acuerdos muy importantes, relacionados con presuntas irregularidades e incumplimientos de la normativa legal en varios

proyectos urbanísticos. (...) No se aprecian los resultados de la gestión del Alcalde en el desarrollo de la comunidad (Acta 131-2017).

El asunto se remitió ese mismo día, a conocimiento de una comisión especial, integrada por los 7 regidores y regidoras integrantes del Concejo, quienes rindieron informe que se conoció y aprobó, por unanimidad, en el acta de la sesión N°140-2018 del dieciséis de enero de dos mil dieciocho.

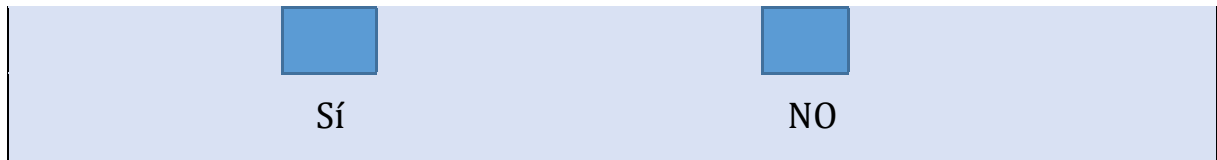
La Comisión, descartó someter a las dos vicealcaldesas y en su lugar, recomendó convocar al plebiscito, únicamente en relación con la revocatoria del mandato del Alcalde propietario, propuso celebrar la consulta el 20 de mayo de 2018 y aprobar un presupuesto de veinte millones de colones (¢20.000.000,00), suma que corresponde a un porcentaje ligeramente superior al 0,03% del total del presupuesto de la Municipalidad, de ese período fiscal.

Asimismo, propuso que la Comisión organizadora del Plebiscito, estuviera integrada por todos y todas las personas regidoras, las personas síndicas de cada distrito y la asesora legal del Concejo Municipal. Finalmente, que se comunicara de inmediato al Tribunal Supremo de Elecciones, para la coordinación correspondiente.

El texto propuesto, como pregunta a la ciudadanía es el siguiente:

**Ilustración N° 13. Pregunta del Plebiscito revocatorio. Paraíso  
(2018)**

¿Debe destituirse de su cargo, como alcalde del Cantón de Paraíso, al señor Marvin Solano Zúñiga?



Fuente: Municipalidad de Paraíso. Concejo Municipal. Acta N°140. del 16 de enero de 2018, artículo N°04.

Esa moción fue aprobada, por unanimidad (acta 140-2018).

El Tribunal Supremo de Elecciones, por su parte, recibida la comunicación sobre el acuerdo de convocatoria, designó a la Dirección de Registro Electoral y Financiamiento de Partidos Políticos, para el acompañamiento y asesoría al Concejo y a la Comisión, lo cual ocurrió a lo largo de todo el proceso.

**Ilustración N°14. Propaganda del Plebiscito revocatorio. Paraíso  
(2018)**



Fuente: <https://www.nacion.com/el-pais/politica/video-plebiscito-en-paraiso-de-cartago-definira-si/8a1851f3-aa3d-4927-936b-171176a1507a/video/www.lateja.cr>

El plebiscito, se realizó sin mayores contratiempos, en la fecha prevista -20 de mayo de 2018-, sobre la base de un padrón electoral con 46.754 personas electoras, distribidas en 86 juntas receptoras de votos, a quienes se les entregó la siguiente papeleta:

**Ilustración N° 15. Papeleta del plebiscito revocatorio. Paraíso (2018)**



Fuente: Periódico digital El mundo.cr “No logran destituir a alcalde de Paraiso por medio de plebiscito” (21 de mayo de 2018). Recuperado de: <https://www.elmundo.cr/municipales/no-logran-destituir-a-alcalde-de-paraiso-por-medio-de-plebiscito/>

En total, emitieron su voto, 9.415 munícipes, de los cuales, 5.860 (62%) apoyaron la opción del “sí” y 3.504 (37%) la del “no”. Además, se recibieron 47 votos nulos y 4 en blanco.

El resultado, en consecuencia, fue rechazar la revocatoria del mandato del alcalde, quien se mantuvo en su puesto.

Lo anterior, porque si bien una mayoría votó por la destitución, no se alcanzó el porcentaje mínimo establecido en la ley, que es de dos terceras partes del total de votos recibidos en el plebiscito.

Así, del total de personas participantes (9.415), se requería que 6.277 apoyaran la remoción, lo cual no ocurrió, pues para arribar a esa cantidad de votos faltaron 417.

Por lo demás, el porcentaje del abstencionismo, fue del ochenta por ciento (80%).

**Ilustración N°16. Imágenes del plebiscito revocatorio. Paraíso (2018)**





Fuente: Periódico digital Elmundo.cr “No logran destituir a alcalde de Paraíso por medio de plebiscito” (21 de mayo de 2018). Recuperado de: <https://www.elmundo.cr/municipales/no-logran-destituir-a-alcalde-de-paraiso-por-medio-de-plebiscito/>

El Concejo, conoció y aprobó el informe final de la Comisión Organizadora del Plebiscito, junto con sus resultados definitivos, en el acta de la sesión ordinaria N°173 del 05 de junio de ese mismo año. Lo cual significa que, entre el momento de la convocatoria -16 de enero- y la finalización en firme del proceso, transcurrieron 4 meses y veinte días.

El 14 de enero de 2019, escasos ocho meses después del rechazo de la revocatoria, el alcalde renunció a su puesto, en medio de presiones por las mismas denuncias que, en su momento, motivaron la convocatoria al plebiscito.

El Tribunal Supremo de Elecciones, en virtud de la renuncia, dispuso la cancelación de la credencial del funcionario y en su lugar, designó a la

vice alcaldesa, quien concluyó el mandato, por el resto del período (TSE, N° 0931-M-2019, de las 11:00 horas del 04 de febrero de 2019).

#### **SECCIÓN IV. LA REVISIÓN DE LOS PROCESOS DE REVOCATORIA. PRINCIPALES HALLAZGOS.**

Tal y como se indicó al inicio del capítulo, casi veinticinco años han transcurrido desde la incorporación, en el ordenamiento costarricense, del instituto de la revocatoria del mandato de alcaldes, alcaldesas, e intendentes.

En ese largo período, sólo ha habido tres intentos formales, por aplicar la figura a un funcionario o funcionaria, popularmente electa, esto es, se utiliza en promedio, una vez cada ocho años, aunque ciertamente, los tres casos se concentraron en un período de sólo siete años, entre 2011 y 2018.

De ellos -como ha podido advertirse-, uno resultó fallido, por incumplir la convocatoria con la normativa vigente y dos culminaron en la realización de un plebiscito revocatorio. Y de estos últimos, el primero dio lugar a la revocatoria del mandato del alcalde, el segundo, al mantenimiento del funcionario en su puesto.

Los cantones que utilizaron el mecanismo, son de tres provincias diversas: Pérez Zeledón (San José), Siquirres (Limón) y Paraíso (Cartago) y están ubicados, geográficamente, fuera del Gran Área Metropolitana (los dos primeros) o en los límites de ésta (Paraíso, límite Este de la GAM).

Los tres procesos, tienen algunos elementos comunes, que permiten intentar, algunas inferencias de orden general, en torno a la aplicación del instituto.

**1)** Las personas sometidas a proceso revocatorio, fueron electas en sus cargos, con poco apoyo popular, en un entorno de alto nivel de abstencionismo y en elecciones muy fragmentadas; por ende, asumieron el cargo con poca legitimidad de origen, en lo que toca a las personas electoras que apoyaron sus candidaturas.

En el Cantón de Pérez Zeledón, por ejemplo, el alcalde electo obtuvo, en las elecciones de 2010, el voto favorable de únicamente el 11,93% del total de los electores del Cantón y el 33,62% de los votos válidamente emitidos en la elección.

En el caso de la alcaldesa de Siquirres, en esa misma elección, obtuvo únicamente 2651 votos, de un total de 34.544 personas electoras, que conformaban el padrón. En la elección, participaron 9007 personas (27.3%), el abstencionismo fue del 72,7% y las personas electas obtuvieron el 29,43% de los votos válidamente emitidos.

Y, finalmente, en el caso del Alcalde de Paraíso, éste fue electo en febrero de 2016, con 5431 sufragios.

En esta ocasión, del total de personas inscritas (44.765) votaron válidamente 18.323, de ellas sólo la cantidad ya indicada, que corresponde al 29,54% de los votos, fue la que dio la victoria al alcalde electo. El abstencionismo fue de 58,94%. Esto significa además, que sólo el 12,13%

del total de personas electoras inscritas en el cantón, apoyó esa candidatura.

**2)** En segundo lugar, en esos tres casos, cada Concejo Municipal estaba integrado, mayoritariamente, por representantes de otros partidos políticos, distintos de la divisa del alcalde o alcaldesa.

En Pérez Zeledón, del total de miembros (9), el Partido Liberación Nacional (PLN), cuyo candidato ganó la elección, sólo contaba con 3 personas regidoras, una tercera parte; en Paraíso, el Partido Accesibilidad sin Exclusión (PASE), sólo contaba con dos regidores de 7 y en Siquirres, este último partido político, que fue el que postuló a la alcaldesa electa, no tenía un sólo escaño de las 7 personas concejales que integran el órgano deliberativo.

**3)** Se trata, de dos cuestiones de no poca importancia, dado que finalmente, el proceso se decide en las urnas y, además, la convocatoria debe provenir del propio Concejo, de modo que, en casos como el presente, entre menos apoyo haya recibido la persona electa y menos regidores tenga su Partido en el Concejo Municipal, menos difícil será proponer y en su caso aprobar, una moción de convocatoria a plebiscito revocatorio.

**4)** En cuanto a los costos económicos para la celebración de la consulta, hay datos concretos, respecto de dos municipios. En el caso del Cantón de Paraíso, se presupuestaron veinte millones de colones en total (¢20.000.000,00), lo que corresponde, según indicó la misma

Municipalidad, a un 0,03% del presupuesto ordinario de esa corporación, para el año 2018.

El Cantón de Pérez Zeledón, por su parte, presupuestó, en el año 2011, cien millones de colones (¢100.000.000,00), equivalente al 2,07% del presupuesto ordinario de ese año, que ascendió a ¢4.819.862,622,66 (Contraloría General de la República. DFOE-SM-1461 de 23 de noviembre de 2011), aunque no consta que dicho monto se haya utilizado en su totalidad.

En el caso del Cantón de Siquirres, la moción de convocatoria únicamente autorizaba darle contenido presupuestario a la consulta, sin establecer un monto.

En ninguno de los casos, se consideró el aspecto económico, como un límite o un obstáculo para la realización del plebiscito.

Los montos aprobados en su momento, no alcanzaron porcentajes significativos de los presupuestos anuales ordinarios de cada entidad y no hubo una sola objeción a los montos acordados.

No puede estimarse, en consecuencia que el costo del proceso de revocatorio de mandato, haya incidido en forma negativa, en la utilización o no de este mecanismo participativo.

**5)** En el origen de los tres procedimientos revocatorios de mandato, incidió de manera importante, el descontento popular, por la forma en que la persona que ocupa la alcaldía, dirige la gestión municipal.

En el cantón de Paraíso, ello resulta evidente, pues fue un comité de vecinos, creado exclusivamente para valorar y en su caso liderar el proceso, el que estudió y analizó las cuestiones involucradas y elaboró incluso la moción de convocatoria, avalada luego por el número mínimo de regidores exigido en la ley.

En el cantón de Siquirres, las dos mociones de convocatoria que se presentaron, indican expresamente que los regidores que las impulsaron, se fundan, entre otros motivos, en la petición expresa de un grupo importante de habitantes de la localidad.

Y, finalmente, en Pérez Zeledón, la moción de inicio de los trámites, también da cuenta que la petición tiene sustento en el descontento popular.

Cabe preguntarse, entonces, por qué, no se ha avanzado hacia el otorgamiento de una amplia legitimación a la población -o un porcentaje de ésta- para solicitar directamente al Concejo, la convocatoria del plebiscito revocatorio.

Se estima, al respecto, que la limitación actual, que únicamente autoriza a una tercera parte de los y las regidoras que integran el Concejo, para hacer la solicitud, limita innecesariamente, la aplicación plena del principio participativo en esta materia.

En la práctica, se insiste, todos los intentos por aplicar la figura, se han originado en la comunidad misma, la cual, paradójicamente, está imposibilitada para accionar, en forma directa, el mecanismo.

**6)** En materia de controles, sobre la legalidad del proceso, tanto las personas sometidas al proceso revocatorio, como otros actores sociales, utilizaron los recursos previstos en el ordenamiento, ya fueren acciones de nulidad, apelaciones o amparos electorales o bien, recursos de amparo.

En todos los casos, esas gestiones fueron atendidas con prontitud y de manera fundada por los Tribunales competentes.

La protección de los derechos fundamentales de las personas contra quien se promueve el proceso y de la comunidad en general, se encuentran debidamente garantizadas, desde el punto de vista procesal.

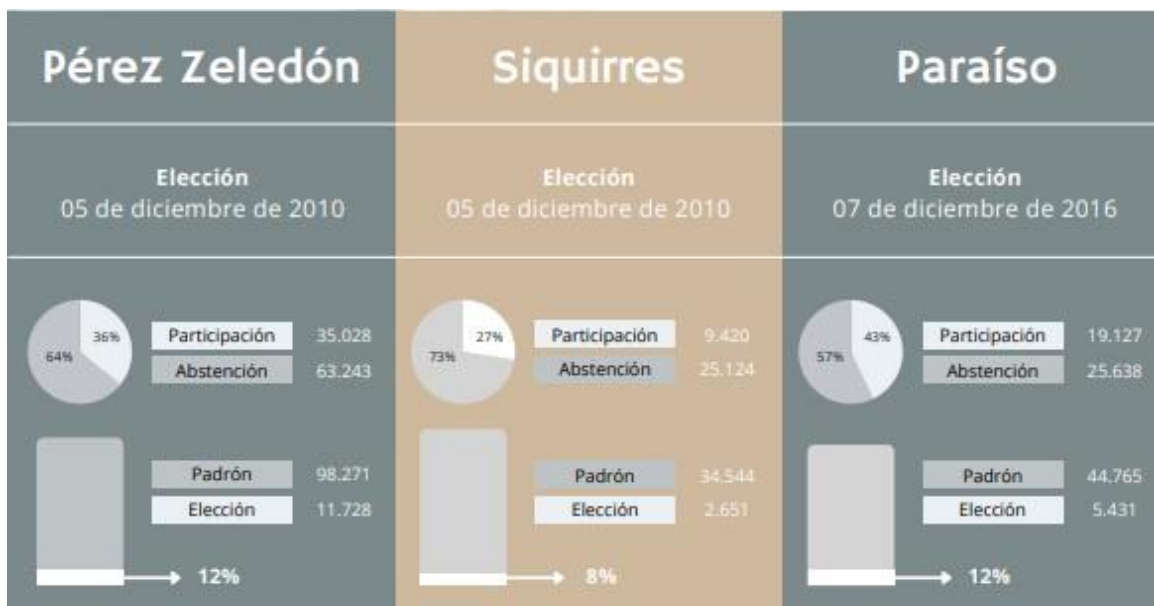
En lo relativo propiamente al cumplimiento de las normas y principios electorales, durante la preparación, realización y conclusión del plebiscito, la mayor garantía es la presencia permanente del Tribunal Supremo de Elecciones y sus funcionarios delegados, en particular del Departamento de Registro Electoral y Financiamiento de Partidos Políticos, sobre quienes ha pesado, históricamente, la atención, el acompañamiento y, en general, el asesoramiento a las municipalidades.

**7)** Finalmente, en lo que toca a la duración del proceso, el plazo transcurrido desde la aprobación del acuerdo de convocatoria, hasta la conclusión en firme del plebiscito, tampoco puede considerarse irrazonable o desproporcionado.

El procedimiento, en el Cantón de Pérez Zeledón, se extendió por 4 meses 22 días, en tanto que el realizado en Paraíso, tardó 4 meses y 20 días en decidirse.

El promedio, ronda entonces los cuatro meses y tres semanas, debiendo tomarse en consideración, al efecto, que por disposición normativa -como se explicó- entre la convocatoria y el plebiscito, deben transcurrir al menos tres meses.

## ILUSTRACIÓN N°17. LOS PLEBISCITOS Y SUS RESULTADOS



Pérez Zeledón	Siquirres	Paraíso																
<b>Convocatoria Plebiscito</b> 13 de setiembre de 2011 7 meses post votación → 18 dic 2011	<b>Convocatoria Plebiscito</b> 12 de diciembre de 2011 10 meses post votación	<b>Convocatoria Plebiscito</b> 16 de enero de 2018 2 años post votación → 20 may 2018																
 <table border="1"> <tr> <td><b>Participación</b></td> <td>26.669</td> </tr> <tr> <td><b>Abstención</b></td> <td>73.318</td> </tr> </table> <b>Votos</b> <table border="1"> <tr> <td><b>No</b></td> <td>4.792</td> </tr> <tr> <td><b>Sí</b></td> <td>21.766</td> </tr> </table>	<b>Participación</b>	26.669	<b>Abstención</b>	73.318	<b>No</b>	4.792	<b>Sí</b>	21.766	Procedimiento Infructuoso	 <table border="1"> <tr> <td><b>Participación</b></td> <td>9.415</td> </tr> <tr> <td><b>Abstención</b></td> <td>37.339</td> </tr> </table> <b>Votos</b> <table border="1"> <tr> <td><b>No</b></td> <td>3.504</td> </tr> <tr> <td><b>Sí</b></td> <td>5.860</td> </tr> </table>	<b>Participación</b>	9.415	<b>Abstención</b>	37.339	<b>No</b>	3.504	<b>Sí</b>	5.860
<b>Participación</b>	26.669																	
<b>Abstención</b>	73.318																	
<b>No</b>	4.792																	
<b>Sí</b>	21.766																	
<b>Participación</b>	9.415																	
<b>Abstención</b>	37.339																	
<b>No</b>	3.504																	
<b>Sí</b>	5.860																	
Pérez Zeledón	Siquirres	Paraíso																
<b>Resultado</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Revocatoria del mandato</li> </ul>	<b>Resultado</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Se mantuvo el cargo</li> <li>• No hubo reelección</li> </ul>	<b>Resultado</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Se mantuvo el cargo</li> <li>• Renuncia posterior</li> </ul>																
<b>Duración proceso</b>  4 meses y 22 días	No Aplica	<b>Duración proceso</b>  4 meses y 20 días																

Fuente: Elaboración propia

## **CAPÍTULO VI. INTENTOS DE REFORMA A LA INSTITUCIÓN REVOCATORIA Y PROPUESTAS PARA UNA LEGE FERENDA.**

La poca aplicación de la revocatoria de mandato, ha dado lugar, en nuestro medio, a una serie de intentos, por ampliar la regulación normativa de ésta, con el objeto de remozar la institución y ampliar así, las posibilidades de un mayor y mejor uso de ésta, por parte de la ciudadanía.

A la fecha, de acuerdo con los registros parlamentarios, se han presentado en la corriente legislativa diez (10) proyectos de ley, para regular el procedimiento revocatorio, de los cuales, sólo uno obtuvo el apoyo suficiente, para convertirse en ley de la República.

De esas iniciativas, una es de reforma constitucional, otra de reformas al Código Electoral y ocho son propuestas de modificaciones al Código Municipal. De ellas, una (1) se aprobó, seis (6) han sido enviadas al archivo y tan sólo tres (3) se encuentran actualmente en discusión en el Parlamento. Ninguna se tramita con prioridad.

Las propuestas incluyen varias normas, pero sólo serán objeto de análisis en este capítulo, las que se refieran a la institución en estudio. Se muestran, completas, en el Anexo I.

## **SECCIÓN I. Los cambios propuestos, según los diversos proyectos de ley.**

Las diferentes propuestas, giran en torno a diversos temas, vinculados fundamentalmente, con la revocatoria de mandato de alcaldes y alcaldesas, propietarias y suplentes, empero, las más recientes pretenden avanzar hacia la aplicación de dicho instituto a todas las demás personas funcionarias de elección popular: Presidencia y vicepresidencias de República, diputados, diputadas y concejales municipales.

Las modificaciones pretendidas, pueden agruparse, según los siguientes parámetros:

### **1) Legitimación para convocar al plebiscito revocatorio en el ámbito local.**

Durante el período en análisis (1998-2021), los diferentes proyectos de ley, relacionados con este tema, han insistido en la necesidad de legitimar a un porcentaje de la población, para solicitar el inicio de un procedimiento de revocatoria de mandato.

Cabe recordar, hasta ahora, sólo por una moción que debe ser firmada por al menos una tercera parte de los y las concejales y aprobada por al menos tres cuartas partes del total de integrantes del Concejo, es posible acordar la convocatoria a un plebiscito revocatorio, y la propuesta es que si lo solicita un determinado porcentaje del padrón, resultará obligatoria la convocatoria.

No ha habido, un consenso en las diferentes iniciativas, sobre a cuánto debe ascender el número de personas que deben suscribir una petición de este tipo.

La mayoría de las propuestas se ha inclinado por modificar los artículos 13 y 19 del Código Municipal y por establecer el umbral mínimo de firmas, en el 1.5%, de las personas que integran el padrón electoral de la municipalidad respectiva (expedientes N°15.462, N°16.876, N°19.671), aunque otros han optado por el 5% (expediente N°21.736) y hasta el 7% (expediente N°18.227).

De esos proyectos, los que proponían el extremo menor (1.5%) y mayor (7%), fueron desechados y enviados al archivo.

El único que sigue en la corriente legislativa (N°21.736) propugna por establecer un mínimo de firmas en el 5% del padrón de cada Municipalidad.

Revisada la exposición de motivos de dicho proyecto, no se explican las razones por las cuales se propone el 5% y no una cantidad diferente. El razonamiento, se circunscribe a señalar que de esa manera,

la ciudadanía no requeriría de un operador político para poder empezar un proceso revocatorio, así como tampoco estaría limitado por la potencial desventaja numérica que podría enfrentar un proceso en un concejo municipal (expediente legislativo, exposición de motivos).

## **2) Plazo para el inicio del procedimiento revocatorio y límites a la realización de plebiscitos.**

Nada dispone la legislación actual, sobre el momento del mandato a partir del cual, una persona que ocupe la alcaldía o vice alcaldía, puede ser sometida a una revocatoria en el cargo.

Para corregir esa laguna, el proyecto de ley que se tramita en expediente N°20.870 -en trámite en la corriente legislativa-, dispone que ello sólo puede hacerse, una vez transcurrida la mitad del período por el que fue electa la persona y hasta seis meses antes de su vencimiento.

El proyecto N°21.736, por su parte, establece que sólo es posible realizar un plebiscito revocatorio de mandato, dentro del período para el cual fueron electas las personas de la alcaldía y las vicealcaldías.

## **3) Competencia para la organización del plebiscito revocatorio y su financiamiento.**

Se propone, en el proyecto 21.736, modificar los artículos 19 del Código Municipal y 12 del Código Electoral, para disponer que en lugar de cada municipalidad, sea el Tribunal Supremo de Elecciones, el que convoque, organice, regule y emita, la declaratoria del proceso revocatorio.

Esta iniciativa, aún se encuentra en trámite y prevé, además, que a tales efectos, el Tribunal

incluirá anualmente en su presupuesto dos partidas que permitan sufragar los gastos que ocasione la organización y adecuada difusión tanto de los referendos y los plebiscitos de revocatoria (...)

#### **4) Normas atinentes al procedimiento, propiamente dicho.**

En lo referente a los trámites del plebiscito, las reformas propuestas versan sobre los siguientes temas:

En primer termino, se pretende eliminar la necesidad de que la moción de convocatoria, sea suscrita por la tercera parte de las personas regidoras. La iniciativa N° 21.736, elimina toda alusión a ese tema, de modo que de aprobarse el texto, bastaría con que la iniciativa provenga de un sólo regidor o regidora, para que el Concejo deba avocarse a conocer el texto.

En segundo lugar, el mismo proyecto propone, según se explicó en el punto anterior, que toda la organización del plebiscito corra por cuenta del Tribunal Supremo de Elecciones, de modo que el Concejo, según ese proyecto, se limitaría a comunicar al Tribunal, sobre la convocatoria.

Asimismo, se pretende modificar la mayoría necesaria para que proceda la revocatoria del mandato y por eso, se propugna por la aprobación de un texto según el cual,

Para destituir a la alcaldía o vicealcaldías municipales se requerirá la mayoría simple de votos válidamente emitidos, cuya cantidad no podrá ser menor a la cantidad obtenida por la papeleta de alcaldía en la elección en la que fue electa (reforma al Código Municipal, artículo 19)

### **5) Reglas para la reposición de las personas funcionarias, si prospera la revocatoria.**

Según la normativa actual (Código Municipal, artículo 19), si el resultado del plebiscito es la remoción del alcalde o alcaldesa propietaria, ésta es sustituida por la primera vicealcaldía y, en caso de impedimento, por la segunda vicealcaldía.

Si fueren destituidas tanto la persona propietaria como las vicealcaldías, deberá convocarse a elecciones en el plazo de seis meses. Mientras tanto, el Presidente del Concejo debe asumir como recargo la Alcaldía, con todas las atribuciones establecidas en el Código Municipal.

Esta forma de reposición, no goza de todas las simpatías de la comunidad jurídica y por eso, se ha intentado por diversos medios cambiar la situación actual.

Un primer proyecto, (N°13.847), propuso que en caso de que todos fuesen destituidos o renunciaren, correspondía al Concejo nombrar, de su seno, un alcalde ad-hoc. Es decir, el cargo no recaía en la Presidencia del órgano, de manera automática, sino que se escogía de entre todas las personas concejales. Tal propuesta, sin embargo, se archivó.

## **6) Rol de la persona sometida a revocatoria, durante el procedimiento**

El proyecto N°16876, buscó reformar el artículo 19 del Código Municipal, entre otros aspectos, para que el alcalde tuviera que separarse de cualquier cuestión relativa a un plebiscito que se convoque en su contra.

Decía la propuesta:

(...) El alcalde municipal deberá separarse de todos los actos y resoluciones administrativas relativos a la convocatoria, organización y ejecución del plebiscito para la revocatoria de su mandato, hasta tanto el Tribunal Supremo de Elecciones no haga la declaratoria definitiva del resultado de dicha consulta popular. Únicamente para estos efectos, será sustituido por la persona que ocupe el cargo de primer alcalde suplente.”

Ese proyecto no prosperó y fue archivado; su contenido, no obstante, fue retomado -en idénticos términos-, en otra iniciativa posterior, que se tramitó bajo el expediente legislativo N°19.671, la cual, únicamente agregó a lo ya indicado, que:

(...) En caso de que la consulta vaya destinada a la revocatoria de mandato del alcalde municipal y su primer vice-alcalde, estos serán sustituidos por el segundo vice-alcalde. De acuerdo con lo anterior, si la consulta va dirigida a revocar el mandato del alcalde junto con sus vicealcaldes, estos serán sustituidos por el presidente del Concejo Municipal.

## **7) Establecimiento de causales taxativas, para la procedencia de la revocatoria de mandato.**

Mediante la reforma al Código Electoral el proyecto de ley N°20.870, propone incorporar causales taxativas, para la procedencia de la revocatoria de mandato.

La propuesta, se aparta por completo de la regulación actual, que no establece ningún motivo específico, para iniciar el procedimiento.

Se proponen, “sin perjuicio de lo que se disponga en leyes especiales”, las siguientes causales para la revocatoria de mandato de alcaldes (el proyecto pretende ampliar la aplicación de la institución a las personas regidoras y síndicas):

- a)** Ejercer las funciones y potestades públicas en beneficio propio o a favor de parientes hasta el segundo grado de consanguinidad y primero en afinidad.
- b)** Reconocer o favorecer a cargo del Tesoro Público, obligaciones que no hayan sido declaradas por el Poder Judicial o aceptadas por el Poder Ejecutivo, o conceder becas, prebendas o gratificaciones.
- c)** Haberse apropiado de fondos o bienes públicos de manera directa o por interpósita persona física o jurídica.
- d)** Cuando a juicio de sus electores manifestara negligencia o incompetencia en el cumplimiento de sus deberes como representante de su confianza.

## **8) Ampliación de las personas que pueden ser sometidas a revocatoria de mandato.**

La revocatoria de mandato, en Costa Rica, es por lo pronto, asunto reservado exclusivamente al ámbito local y a una figura concreta: la alcaldía titular y suplente.

De las iniciativas de reforma legal, planteadas a la fecha, tres de ellas, han pretendido extender la aplicación de la revocatoria a otras personas funcionarias públicas, de elección popular; de las cuales, dos propugnan por una reforma constitucional y la última, por modificar el Código Electoral.

El primero de esos intentos (expediente legislativo N° 16.065), buscaba declarar “revocable”, el cargo de la Presidencia de la República, ello, mediante sendas reformas a los numerales 11 y 134 de la Constitución Política.

Conforme al proyecto, la institución se haría efectiva mediante un “referendo revocatorio”, que podría ser convocado por una única vez, dentro del período presidencial correspondiente, luego de transcurrida la primera mitad del mandato y que se produciría si un número igual o mayor de electores que lo eligieron, vota a favor de la remoción, eso sí, siempre que en el referendo haya participado, al menos, el 40% del total del padrón electoral.

La proposición, obligaba al Tribunal Supremo de Elecciones, a convocar a elecciones en el plazo máximo de tres meses, todo lo cual sería regulado en una ley especial, que debía aprobarse por mayoría calificada.

Este expediente, sin embargo fue archivado.

El segundo intento de reformar la Constitución (expediente N° 20.871), es más amplio y busca que la revocatoria se pueda aplicar, ya no sólo al Presidente o Presidenta de la República, sino a todos los puestos de elección popular, esto es, a diputados y diputadas, alcaldes, alcaldesas e intendentes, personas regidoras y síndicas.

Mediante la reforma a los numerales 107, 134 y 169, de la Carta Fundamental, se permitiría, también mediante un “referendo revocatorio”, una vez transcurrida la mitad del período de cada una de las personas funcionarias indicadas y hasta seis meses antes de la conclusión de su mandato, aplicar la revocatoria.

El proyecto, establece que en tal supuesto, la convocatoria a referendo, se hará a solicitud de al menos un veinte por ciento (20%) del padrón electoral nacional, en el caso de la Presidencia, o en su caso, del padrón de la provincia, cantón o distrito por el que resultaron electas, según se trate de diputaciones o de funcionarios locales (alcaldes, regidores y síndicos).

En todos los casos, el mandato se tendrá por revocado, dicen las normas,

cuando un número igual o mayor de electores que lo eligieron, hubieren votado a favor de la revocatoria, y hubiera concurrido al referendun un número de electores igual o superior al cuarenta por ciento de dicho padrón.

Se remite asimismo a una ley especial, aprobada por referendun o por la Asamblea Legislativa, para la determinación de las causales concretas, que pueden dar lugar a la revocatoria de dichos cargos.

Este proyecto aún se encuentra en trámite y no ha sido aprobado.

Finalmente, bajo el expediente N° 20.870, se busca reformar el Capítulo VII, “De la cancelación de credenciales” del Código Electoral vigente.

La norma, incluye dentro de los puestos susceptibles de revocatoria, la Presidencia y Vicepresidencias de la República, diputados y diputadas, alcaldes, regidores y síndicos.

Respecto del Presidente, la solicitud de convocatoria puede provenir del “Poder Ejecutivo”, del “Poder Legislativo” o del “10% del electorado inscrito en el padrón electoral”.

Si se trata de los y las diputadas, la solicitud debe provenir de al menos, el 5% de las personas electoras que integran el padrón provincial por el que resultó electa la persona. Nada se dice, sobre este tema, respecto de la revocatoria de mandato de funcionarios locales.

Se establece como umbral mínimo de participación, para la validez del referendo, el 40% del padrón electoral, nacional o provincial, según el caso.

Para revocar el mandato de quien ocupa la Presidencia o Vicepresidencias de la República, se requiere que al menos la mitad más uno de las personas que participaron en el referendo, hayan apoyado la destitución.

En cambio, en el caso de los diputados, diputadas y personas funcionarias del ámbito local, se requiere, que los votos favorables a la remoción sean al menos la mitad más uno del número de personas que eligieron al funcionario.

Finalmente, en lo que interesa, de previo a la convocatoria al “referendo revocatorio”, debe garantizarse el “debido proceso” a la persona funcionaria, a quien el Tribunal Supremo de Elecciones deberá otorgar audiencia “hasta por tres meses”, para que “ejerzan su defensa y ofrezcan pruebas de descargo”.

## **SECCIÓN II. LAS REFORMAS PROPUESTAS. ANÁLISIS SUSTANCIAL Y OPCIONES DE MEJORA.**

La propuesta más recurrente, en los proyectos de ley objeto de análisis, es la que busca **legitimar a un porcentaje de la población, para instar el inicio del procedimiento de revocatoria de mandato.**

Esa propuesta está debidamente justificada y su aprobación resulta imperativa, dada la naturaleza misma de ese instituto democrático-participativo.

Resulta paradójico, que se haya establecido a nivel legal, un mecanismo de democracia directa y a la vez, se excluyera a la ciudadanía, actor preponderante de la consulta, de la posibilidad de solicitar su aplicación.

A diferencia de los otros instrumentos participativos, como el referendo y la iniciativa popular, que sí admiten la intervención directa y vinculante del cuerpo electoral, en la instauración misma del trámite (así lo dispone la Constitución Política costarricense, en sus artículos 105 y 123), la revocatoria de mandato únicamente puede celebrarse en virtud de una moción presentada por una tercera parte de los regidores del concejo respectivo, la cual debe ser aprobada por una mayoría de tres cuartas partes de los y las integrantes de ese órgano.

La Carta Fundamental, dispone que la potestad de legislar, delegada en la Asamblea Legislativa mediante el sufragio, también puede ser ejercida directamente por el pueblo, mediante referendum para la aprobación o derogación de leyes y para reformar parcialmente la Constitución, *cuando lo convoque al menos un cinco por ciento de los ciudadanos inscritos en el padrón electoral* (artículo 105).

Por su parte, en lo relativo a la presentación de proyectos de ley, por iniciativa popular, indica la norma fundamental, ésta puede ser ejercida en sesiones ordinarias, por cualquier miembro de la Asamblea Legislativa, el 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* (artículo 123).

El proyecto de ley que se tramita bajo expediente legislativo N°21.736, que se encuentra actualmente en la corriente legislativa, busca llenar esa laguna, en lo que toca a la revocatoria, estableciendo que la convocatoria a un plebiscito de revocatoria de mandato, debe acordarse, si así lo solicita, al menos, un cinco por ciento (5%) de las personas inscritas en el padrón electoral del respectivo cantón.

Con ello, como en forma correcta lo indica la exposición de motivos del proyecto,

la ciudadanía no requeriría de un operador político para poder empezar un proceso revocatorio, así como tampoco estaría limitado por la potencial desventaja numérica que podría enfrentar un proceso en un concejo municipal.

En torno al umbral mínimo para que proceda la convocatoria, que la propuesta establece en un cinco por ciento (5%) del padrón electoral del municipio correspondiente, si bien no se indican los motivos para ello, está muy claro que se trata del mismo porcentaje previsto en la Constitución para los otros dos mecanismos participativos (referendo e iniciativa popular), de modo que puede inferirse que lo buscado es uniformar la cantidad porcentual necesaria para accionarlos, por parte de la ciudadanía.

Una segunda propuesta, que merece análisis específico, es la referente al **órgano encargado de organizar la consulta y su financiamiento**. Uno de los proyectos aún en trámite (N°21.736), propone que todo el proceso esté a cargo del Tribunal Supremo de Elecciones y que se financie mediante partidas del presupuesto de dicho órgano

constitucional, dado que se trata de remover a un funcionario o funcionaria que fue electa mediante sufragio.

Uno de los cuestionamientos más severos que se ha hecho a la institución revocatoria, es justamente la decisión legislativa de encargar la realización del plebiscito a las propias municipalidades, con el acompañamiento del Tribunal.

Se ha invocado al respecto, el principio del paralelismo de las formas, propio del Derecho Constitucional y Público, así como la necesidad de la intervención de un órgano imparcial, para señalar que el cauce de la revocatoria debe ser idéntico al de la elección y que su organización, por tanto, debe correr por cuenta del máximo organismo electoral.

El tema es debatible y aunque hay razones válidas y suficientes para mantener la organización de este tipo de consultas en los municipios, la mayoría apunta a la necesidad de atribuir dicha competencia al Tribunal Supremo de Elecciones, sobre todo como garantía de objetividad e imparcialidad.

Es cierto, no existe ninguna norma o principio constitucional, que haga imperativa la realización del procedimiento revocatorio de alcaldes, por parte del Tribunal Supremo de Elecciones.

El legislador, en ejercicio de su potestad de configuración normativa puede, como lo hizo en este caso, instituir no sólo el mecanismo participativo, sino también el órgano encargado de organizarlo.

Así se hizo, al aprobarse el Código Municipal, el cual, en lo referente a este instrumento, ha superado con creces el test de constitucionalidad, por parte de la Sala Constitucional, que no ha encontrado que la organización del plebiscito por parte de la municipalidad, lesione las competencias constitucionales o legales del Tribunal Supremo de Elecciones, o afecte derecho alguno -de naturaleza electoral- de la persona sometida a la revocatoria.

La revocatoria de mandato de alcaldes, alcaldesas e intendentes - propietarios o suplentes- es, por lo demás, un asunto limitado al ámbito local.

Si la Municipalidad, es por definición, el espacio en donde los vecinos de la comunidad gestionan sus propios intereses, resulta enteramente compatible con las reglas que inspiran el regimen municipal, que sea el propio gobierno local, el que organice y dirija el plebiscito en donde las personas municipales – electoras, habrán de decidir si la persona electa para administrar los servicios municipales, debe mantenerse en el cargo o si, por el contrario, es removido por éste.

Las experiencias nacionales de aplicación del instituto, si bien son pocas, sirven como parámetro válido, y han dejado de manifiesto que las municipalidades sí están en posibilidad de organizar adecuadamente el plebiscito, para lo cual, además, cuentan con el asesoramiento y el acompañamiento permanente del Tribunal Supremo de Elecciones, circunstancia esta última que ha garantizado, la vigencia plena de los principios de orden electoral, por los que se rige esa consulta.

La práctica ha demostrado, asimismo, que de presentarse alguna violación al ordenamiento jurídico, durante el desarrollo del plebiscito o, en su caso, se lesionen de algún modo los derechos de las personas involucradas, existen mecanismos en la legislación que permiten revertir la ilegalidad o restituir al afectado en el pleno goce de sus derechos, lo que habla positivamente del intenso control que puede realizarse, en garantía de la regularidad del trámite y de la protección integral de las situaciones jurídicas subjetivas.

Los plebiscitos, referendos y cabildos, que realicen las municipalidades, en general, ya se rigen por la normativa electoral y todos, sin excepción, se realizan con la asesoría del Tribunal Supremo de Elecciones.

Además, por existir 84 municipalidades y 8 concejos municipales de distrito, cada uno de los cuales está en capacidad legal de convocar a un plebiscito, ello podría implicar una sobrecarga de las labores del Tribunal, cuya labor a de enfocarse, predominantemente en los comicios nacionales y municipales, que se realizan, según el modelo electoral actual, en un lapso de cada dos años, entre unos y otros.

Del mismo modo, cargar al presupuesto nacional, el costo de la realización de los plebiscitos revocatorios de mandato (así lo propone el proyecto N°21.736), sobre todo en tiempos de crisis fiscal, resulta -cuando menos-, cuestionable; por ello, en caso de aprobarse la reforma, deberá incluirse el contenido presupuestario, para atender los costos de los diversos procedimientos.

En el tema del financiamiento del plebiscito, nuevamente las experiencias pasadas, acreditan que su realización nunca ha significado una erogación sustancial por parte de las municipalidades, pues allí donde se han realizado, no sólo se ha requerido de sumas que alcanzan un porcentaje mínimo del presupuesto anual de la entidad local, sino que tampoco hay evidencia de que se haya dejado de realizar una consulta de este tipo, por falta de recursos para su organización.

Con todo, a pesar de las objeciones apuntadas, el propio Tribunal Supremo de Elecciones, ha mostrado anuencia a asumir esas competencias, siempre que así se disponga por ley y se le asigne el presupuesto necesario para ello.

Así lo indicó ese alto Tribunal, durante el trámite de varios proyectos de ley, entre ellos, los N°16.876 y N°19.671. En el acta N°17-2022 del 15 de febrero de 2022, relativa al proyecto de ley N°20.870, se manifestó de acuerdo en que se le encargue la organización, vigilancia y dirección los plebiscitos tendientes a revocar el mandato de las autoridades del gobierno local e indicó:

El TSE participa en todos los estadios de los procesos electorales municipales no consultivos: supervisa las asambleas partidarias, convoca a la respectiva elección, inscribe las candidaturas, fiscaliza la propaganda electoral, organiza la jornada electiva, escruta los votos, declara las autoridades electas y emite las respectivas credenciales; ese iter se ve acompañado, además, por una Justicia Electoral vigorosa, tuitiva de los derechos constitucionales de los ciudadanos y responsable de sujetar los actos al bloque de legalidad.

De acuerdo con lo anterior y en virtud del principio de paralelismo de las formas, resulta lógico y oportuno entender que si la Autoridad Electoral tiene a su cargo los procesos de elección de las autoridades locales, también es consustancial a sus atribuciones la administración de procesos tendientes a destituir esos funcionarios. Téngase presente que, como lo establecen en la actualidad los códigos Municipal y Electoral, corresponde a esta Magistratura la cancelación de credenciales de los servidores de elección popular por las causales legalmente previstas, de donde se desprende una lógica sistemática en la que el TSE se ocupe también de este tipo de consultas populares.

Es importante subrayar que el citado principio –paralelismo de las formas–, si bien no es aplicable en todos los supuestos, resulta procedente en este caso en tanto no existe una reserva constitucional del tema o una prohibición expresa en contrario; antes bien, favorece a la plenitud del ordenamiento en tanto sugiere que el Órgano Constitucional encargado de los procesos de elección de los gobiernos locales sea el mismo que participe en los mecanismos populares en los que se decide sobre la permanencia o no de esas autoridades.

Aunado a lo anterior, debe mencionarse que el traslado de la organización de los plebiscitos revocatorios de mandato al TSE supone una garantía adicional para los funcionarios ejecutivos. En efecto, al ser el Organismo Electoral permanente, especializado e imparcial se logra descartar, en definitiva, la existencia de intereses políticos espurios en el proceso de operativización de la consulta; de alguna forma, todos los actores institucionales municipales tienen algún tipo de interés cuando se convoca a la consulta: por ejemplo, el primer vicealcalde sería el llamado a ocupar la alcaldía si se destituye al titular del cargo; y, por otro lado, el concejo municipal –en razón del número de sus integrantes– se ha mostrado,

en la convocatoria como paso previo, mayoritariamente a favor de la remoción del alcalde. Por tales motivos, resulta oportuno que sea el TSE el responsable de todas las fases de ese proceso.<sup>61</sup>

Por otra parte, resulta relevante -y procedente- regular a nivel legal, **los límites temporales para la celebración de este tipo de plebiscitos.**

Atinan dos proyectos, aún pendientes de una decisión legislativa, cuando proponen, primero, que la revocatoria de mandato sólo pueda iniciarse, una vez transcurrida la mitad del período para el que la persona resultó electa (N°20.870), segundo, que no es posible su inicio dentro de los últimos seis meses del respectivo mandato (N°20.870) y tercero, que una persona sólo puede ser sometida una vez, durante el período para el que resultó electa (N°21.736).

Conforme a la regulación actual, al no establecerse en la ley, límite alguno sobre esta cuestión de orden temporal, el asunto ha quedado en manos de los reglamentos locales.

La persona funcionaria, podría ser sometida a una revocatoria de mandato, desde el momento mismo en que accede a la alcaldía, sin dar siquiera oportunidad alguna a que ejerza el cargo sin presiones de ningún

---

<sup>61</sup> Tribunal Supremo de Elecciones. Acta N°17-2022, de 15 de febrero de 2002. En: <https://www.tse.go.cr/actas/2022/17-2022-del-15-de-febrero-de-2022.html>

tipo, lo que podría ser contraproducente, en orden al cumplimiento mismo de los cometidos de la Municipalidad.

Los ordenamientos comparados, en general, establecen un momento a partir del cual, se puede tramitar el inicio de una revocatoria, atendiendo justamente a la necesidad de esperar los resultados concretos de la gestión de la persona electa, lo cual resulta conveniente y razonable.

La práctica, una vez más, puede dar insumos para la discusión. En dos casos (Pérez Zeledón y Siquirres), la convocatoria al plebiscito se dio dentro del primer año del período de las personas que ocupaban la alcaldía y en el último (Paraíso), el acuerdo se aprobó, justo unos meses después que se cumpliera la mitad del período.

Por otra parte, resulta importante valorar, como propone el proyecto N°21.736, que sólo sea posible realizar un plebiscito revocatorio de mandato, dentro del período para el cual fueron electas las personas.

Resulta contraproducente, para el buen funcionamiento municipal, la sola amenaza que significa para los alcaldes o las alcaldesas, el que pueda sometérselos, permanentemente, durante su gestión, a procesos revocatorios.

Si bien los reglamentos municipales vigentes indican que una vez rechazado un plebiscito, éste no puede intentarse nuevamente al menos por dos años, resulta importante establecer la limitación a nivel legal, como mayor garantía de seguridad jurídica.

Otro tema, igualmente relevante, es el referido a **los motivos o causales, que pueden motivar la convocatoria a un plebiscito de revocatoria.**

La regulación actual, según se analizó en acápites previos, no establece causal alguna al efecto, lo cual -según se señaló- es conteste con la naturaleza esencialmente política del instituto.

El proyecto de ley N° 20.870, busca modificar sustancialmente ese panorama, mediante la incorporación, en el Código Electoral, de causales taxativas, para la procedencia de la revocatoria de mandato.

Se proponen, “sin perjuicio de lo que se disponga en leyes especiales”, las siguientes causales para la revocatoria de mandato de alcaldes (el proyecto pretende ampliar la aplicación de la institución a las personas regidoras y síndicas):

- a) Ejercer las funciones y potestades públicas en beneficio propio o a favor de parientes hasta el segundo grado de consanguinidad y primero en afinidad.
- b) Reconocer o favorecer a cargo del Tesoro Público, obligaciones que no hayan sido declaradas por el Poder Judicial o aceptadas por el Poder Ejecutivo, o conceder becas, prebendas o gratificaciones.
- c) Haberse apropiado de fondos o bienes públicos de manera directa o por interpósita persona física o jurídica.
- d) Cuando a juicio de sus electores manifestara negligencia o incompetencia en el cumplimiento de sus deberes como representante de su confianza.

Las tres primeras causales, como puede advertirse, guardan relación con eventuales lesiones al deber de probidad y la última, constituye una

formula genérica, en donde cabría incluir cualquier conducta que el cuerpo electoral estime como negligente o producto de la incompetencia de la persona funcionaria.

En relación con esta propuesta, dada la naturaleza del trámite, pareciera inconducente establecer causales taxativas y mucho menos de la amplitud y generalidad que se pretenden aprobar.

Las conductas allí citadas, se encuentran en los motivos que se han invocado ya, en el pasado, para acordar la convocatoria de un plebiscito de revocatoria de mandato.

Por eso, pareciera que esa regulación específica no sólo resulta innecesaria, sino que además, podría llegar a limitar innecesariamente las posibilidades de utilización más frecuente de la institución, lo que es contrario incluso al espíritu del proyecto, cuya finalidad, según se indica, es remozar y propiciar el ejercicio de manera más constante, por parte de los y las munícipes.

Finalmente, en lo tocante a la **ampliación de las personas funcionarias que pueden ser sometidas a revocatoria de mandato**, cabe indicar, por lo pronto, que lo pretendido es la aplicación a cualquier puesto de elección popular (expediente N°20.870).

Se trata, de una cuestión propia de la discrecionalidad legislativa, que habrá de decidirse en el ámbito político.

No obstante, resulta sumamente cuestionable incorporar, en una ley ordinaria -como lo es el Código Electoral-, causales específicas para revocar

el mandato de quienes ocupen la Presidencia o Vicepresidencias de la República, lo mismo que la de los diputados y diputadas a la Asamblea Legislativa.

Se trata, de una materia que es, evidentemente, *reserva constitucional*; por esa razón, corresponde al Poder Reformador de la Constitución, aprobar la aplicación del instituto para esos cargos públicos, lo mismo que sus causales concretas.

## CONCLUSIONES

Desde sus albores, la presente investigación, se estructuró sobre una serie de interrogantes, vinculadas de manera directa e inmediata, al instituto de la revocatoria de mandato, su aplicación en el ordenamiento costarricense, en un período que abarca más de dos décadas (1998-2021) y cuyo objeto esencial, ha sido descubrir los contornos esenciales de esa institución, propia de la democracia participativa, sus antecedentes y fundamentos políticos, jurídicos y sociales, sus alcances, límites y procedimientos específicos, así como sus aciertos y falencias.

En la búsqueda por dar a dichas preguntas, una respuesta clara, fundada y convincente, así como de establecer una ruta óptima, en orden a su modernización y perfeccionamiento, se optó por acudir a un enfoque metodológico de naturaleza cualitativa, histórico -hermenéutico, que ha permitido no sólo describir, detalladamente los diversos aspectos que involucra el proceso revocatorio, sino también, comprender el contexto en que éste se aplica en el ámbito local costarricense.

En este sentido, ha resultado de gran utilidad, el método *hermenéutico*, para la adecuada interpretación de las normas y principios constitucionales, legales y reglamentarios, que sustentan la figura; el *histórico-analítico*, para la revisión de sus antecedentes y la contextualización de la institución en ordenamientos comparados y, por supuesto, el de *estudio de caso*, que se utilizó para el análisis cuidadoso de los tres únicos procesos de revocatoria de mandato que, desde su

incorporación en el Código Municipal y hasta la culminación de este trabajo (2021), se han realizado en Costa Rica.

La primera de las interrogantes, está referida a la cuestión de si la revocatoria de mandato tiene suficiente asidero constitucional, legal y social, como mecanismo de participación ciudadana en el proceso democrático y si ofrece garantías suficientes para la intervención libre y consciente de los habitantes de los cantones del país en este tipo de consultas.

La investigación, ha dejado de manifiesto que la revocatoria de mandato es, indudablemente, un mecanismo de profunda raigambre democrática, por cuyo medio se concede a la ciudadanía el derecho de decidir, en las urnas, sobre la remoción o no, de una persona electa mediante sufragio, antes del vencimiento del período para el cual aquella fue designada.

Dicha institución se nutre, en esencia, de los principios que inspiran a la democracia participativa y a través suyo, se amplían los medios al alcance del cuerpo electoral, para intervenir en la gestión de los asuntos públicos; en este caso, mediante el enjuiciamiento político y particular de una persona funcionaria de elección popular, allí, cuando su gestión resulta ineficiente o insuficiente, para satisfacer las demandas sociales, para cuya atención fue electa, o bien, cuando su conducta o la forma de conducir los asuntos públicos, le resta la necesaria legitimidad, frente a la comunidad política a la que sirve, para mantenerse en el cargo.

Su cada vez más amplio reconocimiento, a nivel mundial, pero sobre todo en América Latina, a partir de la última década del siglo XX y la primera del presente, la colocan, en orden de importancia, junto al catálogo existente de instrumentos participativos formales, ya consolidados en los ámbitos políticos y jurídicos, aunque históricamente reservados a consultas sobre otro tipo de cuestiones (referendos o plebiscitos) o a la iniciativa popular (presentación de proyectos de ley).

En efecto, dado su objeto, naturaleza jurídica y el cauce formal por el que discurre, se diferencia sustancialmente de otros mecanismos participativos, fundamentalmente porque la revocatoria no busca -como su propio nombre lo indica-, tomar parte de una solución, política o medida específica (vgr., de orden territorial o de organización política); ni incidir, de manera directa, en la aprobación, reforma o derogación de una ley o de un texto constitucional.

Se trata, antes bien, de una nueva forma de control, intensa por demás, de las actuaciones de una persona funcionaria pública, con vistas a decidir si esta se mantiene o no en el puesto, de modo que se emparenta más con otros mecanismos del Derecho Norteamericano, como el *impeachment* o el *recall*, previstos también para este tipo de destituciones, aunque con diferencias importantes entre unos y otros.

Y aunque ha sido objeto de feroces cuestionamientos, su rápida propagación por el continente americano y su cada vez más notoria extensión y aplicación a prácticamente todos los puestos de elección popular, ha puesto de manifiesto su relevancia y aprobación, como

institución útil de la democracia, aunque -valga reconocer-, aún se encuentra en un proceso de mejora, perfeccionamiento y consolidación, cuya culminación no se avizora en un horizonte próximo.

El análisis de la institución, permitió determinar que, en el ordenamiento costarricense, se reconoce de manera muy limitada, en tanto reservada exclusivamente al ámbito municipal, en el cual, por cierto, sólo aplica a quienes ocupan las alcaldías, vicealcaldías e intendencias -propietarias y suplentes -y no a todos los cargos popularmente electos de éstas-, lo que no permite su plena visibilización, por parte de la comunidad política nacional.

Mediante el estudio de sus antecedentes, se detectó que históricamente, la revocatoria no ha formado parte de las tradiciones democráticas de la Nación, ni su incorporación al ordenamiento nacional, ha sido producto de una amplia deliberación, relativa a su necesidad e importancia, lo cual, le ha restado efectividad al instituto.

Ninguna de las Constituciones Políticas que ha tenido Costa Rica, a lo largo de sus doscientos años de vida independiente -ni siquiera la actual- han hecho referencia a la posibilidad de revocar el mandato de personas funcionarias electas.

Tampoco la legislación ordinaria, se ocupó nunca del tema. Fue hasta el año 1998, con la promulgación del Código Municipal hoy vigente (Ley N°7794), que se incorporó la institución revocatoria, empero, ello ocurrió sin que se diera la más mínima discusión pública al respecto, ni en el

ámbito parlamentario, ni en otras instancias, académicas, políticas o sociales.

Si bien, esa ley, se aprobó por una amplísima mayoría parlamentaria, lo cierto es que ese defecto de origen, es decir, su escasa discusión pública, a nivel político o jurídico, previa a su incorporación en el ordenamiento nacional, se estima, ha incidido negativamente en su aplicación y ha sido factor determinante de su poco uso, sobre todo durante los primeros años de vigencia.

La existencia misma de la figura, tomó por sorpresa a los diferentes actores políticos, nunca expuestos a la posibilidad de ver su mandato revocado, de previo a la expiración de su período constitucional o legal y también a la ciudadanía, que poco o nada conocía de la posibilidad de realizar tal ejercicio democrático.

Muestra de lo anterior, es el hecho que la primera experiencia formal en torno a la revocatoria y la celebración del primer plebiscito con ese fin, se produjo, en el país, más de trece años después de su aprobación, en diciembre del año 2011.

La vigencia plena de este tipo de mecanismos participativos, es claro, depende en mucho, del grado de conocimiento y aceptación que sobre ellos tenga la ciudadanía. Lo cual se da, especialmente, cuando en el proceso de incorporación normativa, está precedida de una amplia deliberación y de la existencia de un consenso generalizado sobre su relevancia, que no se produjo en este caso.

Ahora bien, no obstante lo apuntado hasta ahora, la institución revocatoria ha superado, con creces, los cuestionamientos que a nivel interno, se han formulado en su contra.

Los principales órganos de justicia constitucional y electoral, no han encontrado lesión alguna a los principios y normas constitucionales o a los derechos fundamentales, de orden político, de las personas que puedan verse afectados por los resultados de un plebiscito de este tipo.

Por el contrario, han determinado, unánimemente, que sí encuentra fundamento en los principios democráticos y participativos de los que está imbuido nuestro sistema político y que constituye un complemento, de las instituciones del sistema electoral representativo.

Del mismo modo, el presente estudio ha permitido establecer, que a nivel de garantías procesales, existen suficientes instrumentos para garantizar, no sólo la legalidad del procedimiento revocatorio, sino también para proteger a las personas sometidas a éste, de cualquier arbitrariedad o abuso que pueda cometerse en su contra.

La asignación de responsabilidad a las municipalidades, para organizar el plebiscito y escrutar sus resultados, ha sido fuertemente cuestionada, empero, no es posible afirmar que tal circunstancia haya resultado un obstáculo insalvable, para la adecuada realización del procedimiento.

Las corporaciones locales, han contado con la asesoría y el apoyo permanente del Tribunal Supremo de Elecciones, órgano este último que

además, ejerce íntegramente su función de Juez electoral en esta materia, circunstancia que ha permitido realizar, en un ambiente de paz y tranquilidad social, los dos plebiscitos que han tenido lugar, con amplia posibilidad de exigir la revisión de lo actuado, a través de los diversos mecanismos de la jurisdicción electoral, previstos en el Código Electoral costarricense.

El costo económico de este tipo de procedimientos y el tiempo que ha requerido su trámite, tampoco han sido motivos que hayan impedido, en el pasado, convocar a la ciudadanía a un plebiscito de revocatoria de mandato.

En cuanto al primero de esos aspectos, las dos experiencias previas indican que la organización de este tipo de consultas no absorbe una parte sustancial del presupuesto municipal, de hecho, en la práctica, el alto costo del proceso, nunca ha sido invocado a nivel local, para no realizar la convocatoria.

Por otra parte, el tiempo promedio que tarda un plebiscito, desde la convocatoria, hasta la declaración de resultados, es del orden de los cuatro meses, plazo que no resulta irrazonable o desproporcionado, sobre todo si se toma en cuenta la complejidad de organizar y realizar una consulta popular, conforme a las reglas de la normativa electoral.

En tales términos, la segunda interrogante, referida a si la revocatoria de mandato, constituye o no, un mecanismo idóneo para fortalecer el papel de la ciudadanía, en el control del ejercicio del poder

público, la respuesta resulta en un todo afirmativa, pues se está, según se ha comprobado, ante un poderoso instrumento, de tipo formal y participativo, para exigir responsabilidad a una persona electa a un cargo público, mediante su remoción en las urnas, antes del vencimiento del período para el que fue designado.-

Por lo demás, sin perjuicio de las posibilidades de mejora que se enunciarán luego, es claro, la regulación actual del plebiscito, sí prevé garantías suficientes que, en su conjunto, establecen un delicado equilibrio entre el cuerpo electoral y la persona sometida al proceso revocatorio, las cuales han permitido, en la práctica, que el desarrollo pacífico del plebiscito, en condiciones razonables de paz, orden y tranquilidad y en un ambiente de transparencia, publicidad y control que han permitido a las comunidades involucradas, avalar el proceso y su resultado final.

Cuestión aparte, es la cuestión de si la aplicación de la revocación puede generar efectos positivos en cuanto a la transparencia en la gestión pública y sobre todo la eficiencia del sistema político, en orden a la satisfacción de los intereses públicos.

La gran limitante para arribar a una conclusión determinante al respecto, fue justamente la poca aplicación del instituto en el país y la prácticamente inexistente información sobre los efectos -sean positivos o negativos- que la utilización de la figura pudo haber generado en los municipios que la aplicaron.

Los indicadores de gestión de las municipalidades cuyos casos fueron estudiados (Siquirres, Pérez Zeledón y Paraíso), no arrojaron información relevante al respecto, ni permitieron atisbar siquiera, si hubo una mejora o un empeoramiento de la gestión local, tras la realización de la consulta.

Más relevante aún, no fue posible determinar si el cambio -de haber existido- pudo imputarse al proceso revocatorio que se desarrolló en dichas localidades, de modo que tampoco fue posible establecer, como pretendía la última interrogante, si existe una relación clara y directa entre la aplicación práctica de este mecanismo y el mejoramiento de la gobernabilidad, esto es, si constituye un instrumento que potencie y permita ampliar la ya limitada capacidad instalada de las municipalidades, para lograr la tan ansiada satisfacción de los intereses y servicios locales.

Por otro lado, de acuerdo con los resultados de la investigación, existen una serie de razones que sí inciden, objetivamente, en la poca utilización de este instrumento, entre las cuales están las siguientes:

En primer término, la **dispersión normativa** en esta materia, afecta negativamente sobre la seguridad jurídica y constituye, actualmente, un obstáculo, en algunos casos insalvable, para el inicio de procedimientos tendientes a revocar un mandato.

En efecto, el Código Municipal establece que cada corporación local debe aprobar un Reglamento de consultas populares, como requisito previo para realizar estos procesos participativos, llámense éstos

referendos, cabildos o plebiscitos, incluidos dentro de éstos últimos, los de revocatoria de mandato.

En Costa Rica, existen 84 municipalidades, por lo que se requieren igual número de reglamentos para tener una cobertura normativa total, que abarque el territorio nacional. A la fecha, sólo 46, valga decir, un porcentaje ligeramente superior al 50% de ellas, ha cumplido con ese deber jurídico, lo que impide, en el resto, de manera absoluta, la aplicación de la figura.

Una segunda limitante, es la relativa a los **sujetos legitimados para gestionar el inicio de la revocatoria de mandato** y las mayorías necesarias para que se acuerde la convocatoria al plebiscito.

Facultar, exclusivamente a las personas integrantes del Concejo (una tercera parte, como mínimo), para promover la convocatoria y excluir de manera absoluta a la ciudadanía, de la posibilidad de instar directamente el inicio de los trámites, afecta ciertamente, la aplicación de la figura.

Del mismo modo, la mayoría exigida para aprobar un acuerdo de convocatoria al plebiscito, es un asunto que debe revisarse.

Prácticamente todos los países que admiten la revocatoria de mandato, establecen que ésta debe iniciarse a petición de un porcentaje de la ciudadanía; empero, en Costa Rica, se requiere el voto favorable de tres cuartas partes de integrantes del Concejo Municipal, lo que prácticamente equivale a la unanimidad.

Una de las experiencias nacionales analizadas, determinó que a pesar de existir amplio consenso en una Municipalidad, sobre la necesidad de hacer la convocatoria, el procedimiento resultó infructuoso, por la falta de un sólo voto para alcanzar el mínimo requerido. En un Concejo integrado por siete personas regidoras, en el país, se requieren 6 votos para convocar a un plebiscito revocatorio. Cuestión prácticamente imposible de lograr.

Resulta indispensable, eliminar la dispersión normativa y mejorar la regulación legal de la institución revocatoria.

El camino, es la aprobación de una ley, por parte de la Asamblea Legislativa, que con carácter general, establezca las reglas y principios fundamentales, para la aplicación de la revocatoria de mandato y ampliar de ese modo, la limitada regulación que aparece en el actual artículo 19 del Código Municipal, claramente insuficiente, en la medida en que remite al reglamento, la definición de los detalles del procedimiento.

Dicha legislación debe, al menos:

- a) Clarificar la naturaleza esencialmente política del instituto y por ende, la no aplicación, *in extenso*, de las garantías del debido proceso que aplican a los procesos sancionatorios o disciplinarios;
- b) enunciar los motivos generales que pueden dar lugar a una revocatoria de mandato, ya sea de orden jurídico o meramente políticos, entre ellos, por supuesto, la pérdida de legitimidad de la persona funcionaria;

- c) Atribuir la competencia para la organización de los plebiscitos revocatorios de mandato, al Tribunal Supremo de Elecciones, con la asignación concomitante, del presupuesto necesario al efecto;
- d) definir el momento dentro del período respectivo, a partir del cual es posible revocar el mandato de una persona -la tendencia actual es luego de transcurrida la mitad del período- y también la fecha límite para su inicio.
- e) ampliar la legitimación para requerir la convocatoria a un plebiscito, de modo que un porcentaje de las personas que integran el padrón electoral, pueda solicitar de manera directa y vinculante al Concejo Municipal, el inicio del procedimiento para la revocatoria del mandato. Se propone, en concordancia con algunos proyectos de ley, hoy en la corriente legislativa, el 5% de las personas electoras del cantón, al igual que se exige para convocar a un referendo o para ejercer la iniciativa popular.
- f) Revisar las mayorías necesarias para que el Concejo acuerde la convocatoria al plebiscito, si la solicitud es por moción de las personas regidoras. Las tres cuartas partes del total de los miembros del Concejo -regla actual- resulta sumamente alta y difícil de alcanzar, lo que puede hacer nugatoria la aplicación del instituto de la revocatoria de mandato.
- g) Revisar, igualmente, el porcentaje de votos necesario para tener por aprobada la revocatoria del mandato. Actualmente, se requiere que

al menos dos tercios de los participantes del plebiscito, voten sí a la remoción y que esas personas alcancen al menos, el diez por ciento (10%) del padrón electoral del Cantón respectivo. Si bien el umbral del 10% de participación mínima resulta razonable, exigir dos terceras partes de votos, resulta cuestionable, sobre todo porque en muchos casos, ese porcentaje resulta ser en mucho, superior al número de votos por el que la persona resultó electa.

Igualmente importante, es atender -o valorar al menos-, las propuestas de reforma constitucional, que buscan reconocer expresamente en la Constitución Política, la revocatoria de mandato, como un derecho fundamental de la ciudadanía.

Ello, colocaría a la revocatoria de mandato, al mismo nivel que los demás instrumentos participativos formales, reconociendo de esa forma, su importancia, lo que permitiría además visibilizar el instituto.

El amplio proceso deliberativo que, normalmente acompaña las reformas constitucionales, sería la oportunidad dorada para colocar de una vez por todas, a la revocatoria de mandato, como un instrumento participativo de la mayor relevancia, para la vida institucional del país.

Con todo, debe quedar muy claro, que ni el reconocimiento constitucional de la figura, ni la aprobación de una ley especial que regule la materia, son suficiente garantía de un amplio y generalizado uso de esta institución.

El mayor y mejor ejemplo de ello, lo constituye el referéndum y la iniciativa popular, que en su conjunto, no alcanzan, a pesar de su extensa regulación a nivel nacional, las tres experiencias prácticas de aplicación de la revocatoria de mandato.

Sin embargo, en el caso costarricense, han transcurrido poco menos de cinco lustros, desde la incorporación de la revocatoria de mandato, tiempo que en la historia de las instituciones verdaderamente perdurables, es muy poco.

La tradición democrática nacional, el mejoramiento normativo, así como el fortalecimiento de los programas de educación cívica y de formación en democracia, a nivel nacional y local, parecieran ser los detonantes necesarios -así lo determina el presente estudio-, para lograr que esta institución participativa, pase a formar parte del ADN de la sociedad costarricense.

## BIBLOGRAFÍA:

### LIBROS:

ACKERMAN, B. (2007) “La nueva división de poderes”. Trad. de José Manuel Salazar. 1ª. Ed. Título original: The New Separation of Powers. Fondo de cultura económica, México. 194 p.

ARAYA, Carlos. (2005) “Historia del Derecho Constitucional Costarricense”. 1ª. Ed. EUNED, San José, 320 p.

ASAMBLEA NACIONAL CONSTITUYENTE (1949). Actas. 1ª. Ed. Imprenta Nacional. San José, Costa Rica, 3 vol. 648 p.

BISCARETTI DI RUFFIA. Paolo (1987). “Derecho Constitucional”. 3a. ed. Madrid. Editorial Tecnos.

BRENES, M. –Compilador- (2000). “Colección de Constituciones de Costa Rica: del Pacto de Concordia a la Constitución Política de 1949”. Imprenta Nacional. San José, C.R.

BRENES, Diego (2021) “Sistema Electoral costarricense. Diccionario de conceptos claves”. 1ª. Ed. San José, CR. Tribunal Supremo de Elecciones. Instituto de Formación y Estudios en Democracia. 167 p.

CABANELLAS DE TORRES, G. (2001) “Diccionario Jurídico Elemental”. Buenos Aires. 15 ed. Buenos Aires: Editorial Heliasta.

CAMBRONERO, A y MORA, I (2015). “El control de constitucionalidad de las normas electorales como atribución del Tribunal Supremo de Elecciones. Tribunal Supremo de Elecciones”. IFED. San José, C.R

DUVERGER, Maurice. (1988) “Instituciones Políticas y Derecho Constitucional”. 6a. ed. Barcelona. Editorial Ariel S.A.

ENCYCLOPEDIA BRITANNICA. 2015. Web 21 sep. 2015. “Encyclopedia Britannica Inc. Recall election”. En: <http://www.britannica.com/topic/recall-election>

FERNÁNDEZ, H y SÁNCHEZ, I. (1999) “Las consultas populares a nivel cantonal y distrital”. IJSA. San José, C.R.

FUNDACIÓN DEMUCA (2011). “Autonomía política y gobernanza municipal en Centroamérica y República Dominicana”. Fundación DEMUCA. San José, CR 2011, 238 p.

FUNDACIÓN DEMUCA y AECID. “Ingeniería y comportamientos electorales a nivel Municipal: Centroamérica y República Dominicana”. 1ª. Ed. San José. CR, DEMUCA 2009. 372 p.

GERSTON, L and CHRISTENSEN T. (2015) “Recall!: California’s Political Earthquake”. 192 p.

GUTIÉRREZ, C. y otros. “Temas Claves de la Constitución”. 1ª. Ed. San José. IJSA, 1999.

HELD. D. “Modelos de Democracia” (2007) (*versión española de Teresa Albero*). Alianza Editorial. 2007, 464 p.

HERNÁNDEZ, R. (1993). “Derecho de la Constitución”. Vol, I y II. Editorial Juricentro S.A. San José, CR,

HERNÁNDEZ, R. (2004) “Derecho Electoral Costarricense”. Editorial Juricentro S.A. San José C.R.

IGLESIAS, J. (1984) “Derecho Romano”. 7a. ed. Barcelona, España.

INSTITUTO INTERAMERICANO DE DERECHOS HUMANOS (2000)  
“Diccionario Electoral” Tomo II, 2000. En línea.

INTERNATIONAL INSTITUTE FOR DEMOCRACY AND ELECTORAL ASSISTANCE. (IDEA) (2008) “Direct democracy. The International IDEA Handbook. Stockholm”, Sweden. 2008.

JINESTA, E. (2014) “Derecho Procesal Constitucional”. Editorial Guayacán San José. C.R.

KELSEN, H. (2009) “De la esencia y valor de la democracia”. 2<sup>a</sup>. Ed. Editorial Mohr Siebek. Oviedo. 231 p.

Kiley, Kevin. (2021) “Recall Newsom. The case against america’s most corrupt governor” 1<sup>st</sup>. Edition..

LIJPHART, A. (1999) “Las democracias contemporáneas: un estudio comparativo” (*título original: Democracies*). 4<sup>a</sup>. Ed. Editorial Ariel S.A. 255 p.

Macpherson, C.B. (2003) “La democracia Liberal y su época”. Alianza Editorial. 2003. 168 p.

MAQUIAVELO, N. *El príncipe*. Colección Clásicos de la Literatura. 1a. ed EDIMAT Libros S.A. Madrid. 156 p.

NATIONAL CONFERENCE OF STATE LEGISLATURE. (2015) *Iniciative, referendum and recall*. En: <http://www.ncsl.org/research/elections-and-campaigns/recall-of-states-officials.aspx>

ORTIZ, E. (2017) “La Municipalidad en Costa Rica. Instituto de Estudios de Administración Local”. Madrid. 2a. edición editada y actualizada por Jorge Leiva y Aldo Milano. Editorial Jurídica Continental, San José, Costa Rica. 636 p.

PASQUINO P. (2014) “Partiti, istituzioni, democrazie”. Societa editrice Il Mulino. Bologna, 2014, 449 p.

RAMÍREZ, M, et al. (2005) “Constitución Política de la República de Costa Rica. Anotada y Concordada con jurisprudencia de la Sala Constitucional”. Investigaciones Jurídicas S.A. San José.

REILLY, Shauna. (2018) “Direct Democracy. A double- edged sword”. Lynne Rienner Publishers. US.

RIVERA, R. (1996) “Descentralización y gestión local en América Latina”. 1ª. Ed San José. Flacso-Programa Costa Rica, 1996.

ROSANVALLON, Pierre (2011) “La contrademocracia: La política en la era de la desconfianza”. 1ª. Ed. 2ª. Reimp. Buenos Aires. Manantial, 2011. 320 p.

ROSANVALLON, Pierre (2009). “La legitimidad democrática: Imparcialidad, reflexividad, proximidad”. 1ª. Ed. Buenos Aires. Manantial, 336 p.

SÁENZ, J. (2012) “Los sistemas normativos en la Historia de Costa Rica. Ordenamientos Indígenas, derecho Indiano y Derecho Nacional”. 1ª. Ed. San José Costa Rica. Editorial Isolma, 666 p.

SAGÜÉS, N. (1993) “Elementos de Derecho Constitucional”. Editorial Astrea. Buenos Aires.

SALAZAR, R y otros. (1999) “Manual para la participación ciudadana” Comisión Nacional para el Mejoramiento de la Administración de Justicia. San José, 1999.

SALOM. A. (2003) “Élites políticas y descentralización en Costa Rica”. San José, CR. 1ª. Ed. DEMUCA. 2009 383 p.

SOBRADO, L. (2005) “La Justicia Electoral en Costa Rica”. Investigaciones Jurídicas S.A. San José, C.R.

TRIBUNAL SUPREMO DE ELECCIONES. Dirección Ejecutiva. Unidad de Estadística. “Elecciones municipales en cifras 2002-2020” 1a. ed. San José, Costa Rica. 122 p. Recuperado de:

<https://www.tse.go.cr/pdf/elecciones/eleccionesmunicipalescifras.pdf>

ZAMORA, R. (1994) "Código Municipal Comentado". 5ª. Ed. San José, C.R. IFAM. Departamento Legal 1994, 316 p.

#### **TESIS DE GRADO:**

ACOSTA, J. (2013) "La remoción de alcaldes mediante un plebiscite. Un análisis del tema desde el punto de vista jurídico" (Tesis) Licenciatura en Derecho. Facultad de Derecho. Universidad de Costa Rica.

Díaz G. y otros (2003) "Régimen municipal: perspectivas de cambio en la administración de los intereses locales" (Tesis) Licenciatura en Derecho. Facultad de Derecho. Universidad de Costa Rica.

#### **ARTÍCULOS DE REVISTAS ESPECIALIZADAS:**

ALVARADO, R y PÉREZ, M. (2004) "El gobierno municipal en Costa Rica. Organización política y funciones". IFAM. Serie Administración Municipal (No. 1) 1-57.

BOVENS, M. (1998) "The Quest for Responsibility". Cambridge University Press. 1<sup>st</sup> published. U.K. , pages 22-42.

CALDERÓN, A y otros (2014) "La muy necesaria renovación de la revocatoria de mandato de la alcaldía en Costa Rica". En: Revista de Derecho Electoral (29). 18 p. Recuperado en: [https://www.tse.go.cr/revista/art/29/calderon\\_cordoba\\_guido.pdf](https://www.tse.go.cr/revista/art/29/calderon_cordoba_guido.pdf)

CHACÓN, Y. (2014) “Cuestionamientos al proceso de plebiscito revocatorio de mandato contenido en el Código Municipal”. En: Revista de Derecho Electoral (17) p. 187 a 216. Recuperado en: [http://www.tse.go.cr/revista/art/17/chacón\\_murillo.pdf](http://www.tse.go.cr/revista/art/17/chacón_murillo.pdf)

CHAVARRÍA, H. (2007). “La protección de los derechos fundamentales en materia electoral por parte del Tribunal Supremo de Elecciones. El amparo Electoral”. En: La tutela de los derechos fundamentales en Costa Rica por medio del recurso de amparo, San José, Investigaciones Jurídicas.

DE LA CRUZ, V. (2012). “El largo camino hacia las libertades electorales”. En: Revista de Derecho Electoral (13) 38 p. Recuperado en: [http://www.tse.go.cr/revista/art/13/de%20la%20cruz\\_de%20lemus.pdf](http://www.tse.go.cr/revista/art/13/de%20la%20cruz_de%20lemus.pdf)

DEL TRONCO, José (2014). “Perfiles ciudadanos y su propensión no electoral en América Latina”. En: Revista Mexicana de Opinión Pública, ISSN 1870-7300, pp. 13-48. En

EBERHARDT, María Laura (2008). “La Revocatoria de Mandato en Bolivia. Su diseño institucional. El caso Evo Morales”. Universidad de Zaragoza CONICET. EN: <https://papiro.unizar.es/ojs/index.php/ais/article/view/1495>

ESQUIVEL, M. (2008) “Referéndum en Costa Rica. La primera experiencia”. En: Revista de Derecho Electoral (6) p.46. Recuperado en: <http://www.tse.go.cr/revista/art/6/ESQUIVEL.pdf>

GARCÍA, A. (2016) “La revocatoria de mandato: Un breve acercamiento teórico. Instituto de investigaciones Jurídicas”. Biblioteca Virtual. UNAM. México. En línea

GARCÍA, R y GONZALEZ, J. (2008). “Repaso histórico de los institutos de democracia semi directa en Costa Rica”. En: Revista de Derecho Electoral (05) 41 p. Recuperado en: [http://www.tse.go.cr/revista/art/5/gracia\\_gonzalez.pdf](http://www.tse.go.cr/revista/art/5/gracia_gonzalez.pdf)

GÓMEZ, S. (2010). “Mecanismos de democracia directa en América Latina. Una revisión comparada”. En: Revista de Derecho Electoral (10) 209 a 229. Recuperado en: [http://www.tse.go.cr/revista/art/10/gomez\\_campos.pdf](http://www.tse.go.cr/revista/art/10/gomez_campos.pdf)

GONZÁLEZ, R. (2008) “La democracia directa en Uruguay”. En: Revista de Derecho Electoral (6) p. 181. Recuperado en: <http://www.tse.go.cr/revista/art/6/GONZALEZ.pdf>

HARO, R (1987) “Algunas reflexiones sobre participación y democracia”. En Constitución, Gobierno y Democracia. Córdoba, pág 65.” Citado por: Hernández Valle, Rubén. “Derecho Electoral Costarricense”. Editorial Juricentro S.A. 1ª. Ed. San José C.R.

JINESTA, E. (2000) “Evaluación de resultados y rendición de cuentas en la Administración Pública. La reforma al artículo 11 de la Constitución Política”. *Ivstitia* (166-167).

MATHEUS, D. (2008) “La regulación del referendo revocatorio en Venezuela y Colombia”. En: *Revista de Derecho Electoral* (6) p.201. Recuperado en: <http://www.tse.go.cr/revista/art/6/MATHEUS.pdf>

MURILLO, M. (1998) “Participación de los munícipes en el gobierno local”. *Ensayos de Derecho Público. EUNED* (No.1), 267 - 272

NOVAK, F. (2011) “Mecanismos de participación directa y fortalecimiento de la democracia representativa”. *Agenda Internacional*. Año XVIII, N° 29, 2011, pp. 67-90

OROZCO, J. (2010). “Las reformas electorales en perspectiva comparada en América Latina”. En: *Revista de Derecho Electoral* (09) p. 5 a 25. Recuperado en: [http://www.tse.go.cr/revista/art/9/orozco\\_henriquez.pdf](http://www.tse.go.cr/revista/art/9/orozco_henriquez.pdf)

RIVERA, J. (2006). “Revocatoria de mandato para funcionarios de elección popular en los gobiernos locales”. En: *Revista de Derecho Electoral* (02) 42 p. Recuperado en: <http://www.tse.go.cr/revista/art/2/rivera.pdf>

ROMERO, S. ( 2008) “La democracia directa en Bolivia”. En: *Revista de Derecho Electoral* (6) p.169. Recuperado en: <http://www.tse.go.cr/revista/art/6/ROMERO.pdf>

SUBIRATS, Joan. (1997) “Democracia, participación y eficiencia”. Revista de Serveis personals locals. (No. 6) 87-95.

URCUYO, C. (2013) “¿Reforma política: última oportunidad? Ya no y todavía no”. En: Revista de Derecho Electoral (16) p.43 a 61. Recuperado en: [http://www.tse.go.cr/revista/art/16/urcuyo\\_fournier.pdf](http://www.tse.go.cr/revista/art/16/urcuyo_fournier.pdf)

VARGAS K. (2003) “Rendición de cuentas: el deber de la Administración frente a la participación ciudadana”. HERMENÉUTICA (12) p 25-26, San José, CR

YACUZZI, Enrique (2005). Working Paper: “El estudio de caso como metodología de investigación: Teoría, mecanismos causales, validación”. Serie Documentos de Trabajo, No. 296 Provided in Cooperation with: University of CEMA, Buenos Aires.

YIN, Robert K. (1994) “Investigación sobre estudio de casos: diseño y métodos” 2ª. Ed. Londres , 1994.

ZAMORA, R. (1994) “Código Municipal Comentado”. 5ª. Ed. San José, C.R. IFAM. Departamento Legal 1994, 316 p.

ZOVATTO, D. (2015). “Las instituciones de la democracia directa”. En: Revista de Derecho Electoral (20) p. 25 a 58. Recuperado en: [http://www.tse.go.cr/revista/art/20/daniel\\_zovatto.pdf](http://www.tse.go.cr/revista/art/20/daniel_zovatto.pdf)

## **DOCUMENTOS HISTÓRICOS:**

ARCHIVO LEGISLATIVO. Expediente legislativo N°12.426. Proyecto de Código Municipal. Asamblea Legislativa de Costa Rica. Abril, 1995. 1067 p

ARCHIVO NACIONAL. Actas del Congreso Constitucional. Asamblea Nacional Constituyente de 1917. 240 p.

Asamblea Nacional Constituyente de 1949. Actas. 1ª ed. Imprenta Nacional. San José, Costa Rica, 1952, 3 v. 648 p.

Asamblea Nacional Constituyente de 1949. Tomo II, Actas. Imprenta Nacional. San José, Costa Rica, 1952, 648 p.

Speech of Robert L. Owen. Of Oklahoma, in the Senate of The United States, Monday, July 31, 1911

### **ACTAS MUNICIPALES**

Municipalidad de Pérez Zeledón. Concejo Municipal. Acta N°072-2011 del 13 de setiembre de 2011.

Municipalidad de Pérez Zeledón. Concejo Municipal. Acta N° EXTRAORDINARIA-031-2012 de 04/02/2012. Recuperada de: [file:///C:/Users/Hubert/Downloads/ACTA\\_E-031-12\(04-02-12\).pdf](file:///C:/Users/Hubert/Downloads/ACTA_E-031-12(04-02-12).pdf)

Municipalidad de Paraíso. Concejo Municipal. Acta N°131-2017 del 06 de diciembre de 2017.

Municipalidad de Paraíso. Concejo Municipal. Acta N°138-2018 del 04 de enero de 2018.

Municipalidad de Paraíso. Concejo Municipal. Acta N°139-2018 de 04 de enero de 2018.

Municipalidad de Paraíso. Concejo Municipal. Acta N°140. del 16 de enero de 2018, artículo N°04.

Municipalidad de Paraíso. Concejo Municipal. Acta N°156-2018 de 27 de marzo de 2018.

Municipalidad de Paraíso. Concejo Municipal. Acta N° 173-2018 de 05 de junio de 2018.

Municipalidad de Siquirres. Concejo Municipal. Acta N°082 del 28 de noviembre de 2011.

Municipalidad de Siquirres. Concejo Municipal. Acta N°084 del 12 de diciembre de 2011.

#### **EXPEDIENTES LEGISLATIVOS:**

ARCHIVO LEGISLATIVO. Expediente legislativo N°13.847. *Proyecto de reforma a los artículos 14, 19, 29,33,34 y 49, deróguese el Transitorio II e inclúyase un nuevo Transitorio II de la Ley 7794 (Código Municipal). Diciembre, 1997.*

ARCHIVO LEGISLATIVO. Expediente legislativo N°15.462. *Proyecto de reforma del artículo 13 inciso j) y adición de un título viii al código municipal,*

*ley n° 7794, ley para el fortalecimiento de las consultas populares en el ámbito cantonal y distrital. Noviembre, 2003.*

ARCHIVO LEGISLATIVO. Expediente legislativo N°16.065. *Reforma constitucional para introducir la figura de la revocatoria de mandato para el cargo de Presidente de la República. Noviembre, 2005.*

ARCHIVO LEGISLATIVO. Expediente legislativo N°16.226. *Reforma de los artículos 14, 19 y 20 del Código Municipal., Ley N°7794, de 30 de abril de 1998. Junio, 2006.*

ARCHIVO LEGISLATIVO. Expediente legislativo N°16.876. *Reforma del artículo 13, inciso j), y adición de un párrafo final al artículo 19 y un nuevo título viii al código municipal, ley n.º 7794. ley para el fortalecimiento de las consultas populares en el ámbito cantonal y distrital. Noviembre, 2007.*

ARCHIVO LEGISLATIVO. Expediente legislativo N°18.227. *Reforma de la Ley N° 7794 Código Municipal para el fortalecimiento democrático de la participación ciudadana. Agosto, 2011.*

ARCHIVO LEGISLATIVO. Expediente legislativo N°19.671. *Reforma del artículo 13, inciso k), y reforma del artículo 19, y adición de un artículo 19 bis; y un nuevo título VIII al Código Municipal, Ley N.º 7794. Ley para el fortalecimiento de las consultas populares en el ámbito cantonal y distrital. Agosto, 2015.*

ARCHIVO LEGISLATIVO. Expediente legislativo N°20.870. *Reformas del código electoral para introducir la figura de revocatoria de mandato para la Presidencia, Vicepresidencias de la República, Diputaciones, Alcaldes, Regidores y Síndicos*. Julio, 2018.

ARCHIVO LEGISLATIVO. Expediente legislativo N°20.871. *Reforma constitucional para introducir la figura de la revocatoria del mandato para la Presidencia, Vicepresidencias de la República, Diputaciones, Alcaldes, Regidores y Síndicos*. Julio, 2018.

ARCHIVO LEGISLATIVO. Expediente legislativo N°21.736. *Fortalecimiento de la participación ciudadana en los procesos de revocatoria de mandato municipal por medio de la reforma de los artículos 19, 163, 169 del código municipal, ley n.º 7794, de 30 de abril de 1998, y del artículo 12, inciso p), del Código Electoral, ley N° 8765, de 19 de agosto de 2009*. Diciembre, 2019.

#### **NORMATIVA NACIONAL:**

Código Electoral. (SOBRADO CHAVES, Luis Antonio, editor). 4ª. Ed. San José, CR IJSA, enero 2014. 257 p.

Código Municipal (Ley #7794). 1ª. Ed. San José CR. Editec Editores, 1999. 103 p

Código Municipal (Ley N°4574) del 4 de mayo de 1970.

Constitución Política de la República de Costa Rica. 12. ed. San José IJSA, enero, 1999. 74 p.

Ley de Adición a la Organización Municipal (N°11 del 10 de setiembre de 1925).

Ley de Hacienda Municipal, (N° 180 del 28 de agosto de 1983).

Ley de Organización Municipal (N°131 del 9 de noviembre de 1909).

Ley que estableció los Concejos de Distrito (N°118 del 6 de julio de 1939).

Manual para la realización de consultas populares a escala cantonal y distrital. Tribunal Supremo de Elecciones (Decreto del TSE No. 03-98, publicado en La Gaceta No.204 del 21 de octubre de 1998).

Ordenanzas Municipales (Ley N°20, del 24 de julio de 1867).

Reglamento para la Realización de Consultas Populares en el Cantón de Curridabat. En: <https://www.curridabat.go.cr/wp-content/uploads/2020/08/Reglamento-para-consultas-populares-del-Cant%C3%B3n-de-Curridabat.pdf>

Reglamento para la Realización de Consultas Populares en el Cantón de Desamparados. En: [http://196.40.56.11/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm\\_texto\\_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=54205&nValor3=59294&strTipM=TC](http://196.40.56.11/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=54205&nValor3=59294&strTipM=TC)

Reglamento para la Realización de Consultas Populares en el Cantón de Goicoechea. En: [http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm\\_texto](http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto)

[\\_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=75008&nValor3=92833&strTipM=TC](http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=75008&nValor3=92833&strTipM=TC)

Reglamento para la realización de consultas populares a escala cantonal y distrital en el cantón de Moravia. En:

[http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm\\_texto\\_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=84612&nValor3=109259&strTipM=TC](http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=84612&nValor3=109259&strTipM=TC)

Reglamento para la Realización de Consultas Populares del Cantón de Pérez Zeledón. Concejo Municipal de Pérez Zeledón. Sesión 68-99, artículo 6°, inciso 4), del 4 de mayo de 1999.

Reglamento para la Realización de Consultas Populares del Cantón de Tarrazú. En:

[http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm\\_texto\\_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=80258&nValor3=101807&strTipM=TC](http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=80258&nValor3=101807&strTipM=TC)

Reglamento para la Realización de Consultas Populares en el Cantón de San José

[http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm\\_texto\\_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=72760&nValor3=88964&strTipM=TC](http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=72760&nValor3=88964&strTipM=TC)

Reglamento para la Realización de Consultas Populares del Cantón de Santa Ana. En:

<https://www.santaana.go.cr/index.php/institucional/biblioteca-virtual/reglamentos?task=document.viewdoc&id=579>

Reglamento para la Realización de Consultas Populares del Cantón de Santa Cruz. En:

[http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm\\_texto\\_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=84482&nValor3=108988&strTipM=TC](http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=84482&nValor3=108988&strTipM=TC)

#### **NORMATIVA DE DERECHO COMPARADO:**

**BOLIVIA.** Ley 026 de 20 de junio de 2010, “Ley del Régimen Electoral”: En: <https://www.iidh.ed.cr/capel2016/media/1284/ley-del-r%C3%A9gimen-electoral.pdf>

**PERÚ.** Perú: Ley 26300 de 03 de mayo de 1994 y sus reformas, En: <https://pdba.georgetown.edu/Electoral/Peru/participycontrol.pdf>

#### **ENTREVISTAS:**

Juan Luis Jiménez Succar, ex diputado, período constitucional 1994-1998. Realizada el 23 de enero de 2013.

#### **ESTUDIOS DE OPINIÓN:**

Latinobarómetro. Opinión pública latinoamericana. Informe 1995-2015.

En: [www.latinobarometro.org](http://www.latinobarometro.org)

Latinobarómetro. Opinión pública latinoamericana. Informe 2016. En:

[www.latinobarometro.org](http://www.latinobarometro.org)

Latinobarómetro. Informe 2021. En;

<file:///C:/Users/Hubert/Downloads/F00011665->

[Latinobarometro Informe 2021.pdf](#)

## NOTAS PERIODÍSTICAS

Periódico digital Pérez Zeledón.net “Y se aprobó el plebiscito” (14 de setiembre de 2011). Recuperado de: <https://www.perezzeledon.net/y-se-aprobo-el-plebiscito/>

Periódico La Nación. “Concejo Municipal de Siquirres pide plebiscito para remover alcaldesa” (12 de diciembre de 2011). Recuperado de:

<https://www.nacion.com/el-pais/servicios/concejo-municipal-de-siquirres-pide-plebiscito-para-remover-alcaldesa/NJAUZTFPXZBQVLU7YCAAUEUPQII/story/www.lateja.cr>

Periódico La Nación. “En plebiscito histórico, Pérez Zeledón destituye a su alcalde” (19 de diciembre de 2011). Recuperado de:

<https://www.nacion.com/archivo/en-plebiscito-historico-perez-zeledon-destituye-a-su-alcalde/F4IX7SFEHZEO3PYNABETQKEAVE/story/>

Periódico La Nación. *“TSE hace cumplir el plebiscito: quita a alcalde de Pérez Zeledón”* (04 de febrero de 2012). Recuperado de:

<http://www.conamaj.go.cr/images/modulo/anexos/Anexo%2017%20noticia%206.pdf>

Periódico la República. *“El plebiscito del Cantón de Paraíso, de Cartago”*. Autor: Vladimir de la Cruz (16 de mayo, 2018). Recuperado de:

<https://www.larepublica.net/noticia/el-plebiscito-del-canton-de-paraíso-de-cartago>

Periódico La Nación. *“Paraíso decidirá este domingo en plebiscito si destituye a su alcalde”* (18 de mayo de 2018). Recuperado de:

<https://www.nacion.com/el-pais/politica/paraíso-decidirá-este-domingo-en-plebiscito-si/ALGOVRUQPFAV5FG5KZBJBPN4CQ/story/>

Periódico La Nación. *“TSE aparta a alcalde de Paraíso de organización de plebiscito en su contra”* (25 de abril de 2018). Recuperado de:

<https://www.nacion.com/el-pais/politica/tse-aparta-a-alcalde-de-paraíso-de-organización-de/4NAO4CROXNFZ3KGSJHP0KC56YU/story/>

Periódico La Nación. *“Alcalde de Paraíso renuncia en medio de presuntas irregularidades en su gestión”* (14 de enero de 2019). Recuperado de:

<https://www.nacion.com/el-pais/servicios/alcalde-de-paraíso-de-cartago-renuncia-en-medio-de/V6OIKGIJGVBPPH3RSZLYIKQK4/story/>

Periódico Digital ElPaís.cr *“Municipalidad de Paraíso convocará plebiscito revocatorio contra el alcalde”* (17 de enero de 2018). Recuperado de:

<https://www.elpais.cr/2018/01/17/municipalidad-de-paraiso-convocara-plebiscito-revocatorio-contra-el-alcalde/>

Periódico digital El mundo.cr “No logran destituir a alcalde de Paraíso por medio de plebiscito” (21 de mayo de 2018). Recuperado de:

<https://www.elmundo.cr/municipales/no-logran-destituir-a-alcalde-de-paraiso-por-medio-de-plebiscito/>

Periódico digital Delfino.cr “Resultados del plebiscito en Paraíso favorecen a cuestionado Alcalde” (22 de mayo de 2018). Recuperado de:

<https://delfino.cr/2018/05/resultados-del-plebiscito-en-paraiso-favorecen-a-cuestionado-alcalde>

TVSUR Canal- *“Eliminan 26669 papeletas que se usaron en el Plebiscito de Pérez Zeledón en el 2011”* (6 de marzo de 2020). Recuperado de:

<https://www.tvsur.co.cr/noticias/eliminan-26699-papeletas-que-se-usaron-en-el-plebiscito-en-perez-zeledon-en-el-2011/>

## **JURISPRUDENCIA CONSTITUCIONAL:**

SALA CONSTITUCIONAL. N°2014-14312 de las 08:30 horas del 29 de agosto de 2014

SALA CONSTITUCIONAL. N°2014-12474 de las 15:05 horas del 30 de julio de 2014.

SALA CONSTITUCIONAL. N°2012-1384 de las 09:30 horas del 03 de febrero de 2012

SALA CONSTITUCIONAL. N° 2011-16426 de las 02:30 del 29 de noviembre de 2011.

SALA CONSTITUCIONAL. N° 2011-15451 de las 09:24 horas del 11 de noviembre de 2011

SALA CONSTITUCIONAL. N°2011-16578 de las 14:30 horas del 30 de noviembre de 2011

SALA CONSTITUCIONAL. N°2011-16579 de las 14:30 horas del 30 de noviembre de 2011

SALA CONSTITUCIONAL. N°2011-16580 de las 14:30 horas del 30 de noviembre de 2011.

SALA CONSTITUCIONAL. N°2011-16687 de las 09:30 horas del 02 de diciembre de 2011

SALA CONSTITUCIONAL. N°2011-16688 de las 09:30 horas del 02 de diciembre de 2011.

SALA CONSTITUCIONAL. N° 2011-16689 de las 09:40 horas del 02 de diciembre de 2011.

SALA CONSTITUCIONAL. N° 2011-16690 de las 09:30 horas del 02 de diciembre de 2011.

SALA CONSTITUCIONAL. N°2011-16691 de las 09:30 horas del 02 de diciembre de 2011

SALA CONSTITUCIONAL. N° 2011-16994 de las 14:30 horas del 13 de diciembre de 2011

SALA CONSTITUCIONAL. N° 2011-16796 de las 14:30 horas del 07 de diciembre de 2011

SALA CONSTITUCIONAL. N° 2011-16797 de las 14:30 horas del 07 de diciembre de 2011.

SALA CONSTITUCIONAL. N°2011-16798 de las 14:30 horas del 07 de diciembre de 2011

SALA CONSTITUCIONAL. N°2011-16799 de las 14:30 horas del 07 de diciembre de 2011

SALA CONSTITUCIONAL. N°2011-16801 de las 14:30 horas del 07 de diciembre de 2011

SALA CONSTITUCIONAL. N°2011-16802 de las 14:30 horas del 07 de diciembre de 2011

SALA CONSTITUCIONAL. N°2011-17030 de las 14:30 horas del 13 de diciembre de 2011

SALA CONSTITUCIONAL. N° 2011-17173 de las 14:30 horas del 14 de diciembre de 2011

SALA CONSTITUCIONAL. N°2011-17629 de las 14:50 horas del 21 de diciembre de 2011

SALA CONSTITUCIONAL. N°2010-11352 de las 15:05 horas del 29 de junio de 2010.

SALA CONSTITUCIONAL. N°5649-2005 de las 14:39 horas del 11 de mayo de 2005.

SALA CONSTITUCIONAL. N°04-011608 de las 08:52 horas del 20 de octubre de 2004

SALA CONSTITUCIONAL. No. 99-5445 de las 14:30 horas del 14 de julio de 1999.

SALA CONSTITUCIONAL. N° 2004-5590 de las 13:52 horas del 21 de mayo de 2004.

SALA CONSTITUCIONAL. N°2003-2462 de las 10:16 horas del 21 de marzo de 2003.

SALA CONSTITUCIONAL. N°2002-0480 de las 14:41 horas del 23 de enero de 2002.

SALA CONSTITUCIONAL. N°2001-10304 de las 10:15 horas del 12 de octubre de 2001.

SALA CONSTITUCIONAL. N°2001-9677 de las 11:26 horas del 26 de setiembre de 2001.

#### **JURISPRUDENCIA CONTENCIOSO ADMINISTRATIVA:**

SALA PRIMERA. No. 776-C-S1-2008, de las 09:25 horas del 20 de noviembre de 2008.

TRIBUNAL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. SECCIÓN III. N°2003-0181  
de las 09:45 horas del 27 de enero de 2003.

TRIBUNAL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. SECCIÓN III. N°2002-0004  
de las 10:15 horas del 14 de enero de 2002.

### **JURISPRUDENCIA ELECTORAL:**

TRIBUNAL SUPREMO DE ELECCIONES. N°0101-E-2002, de las 11:00  
horas del 24 de enero de 2002

TRIBUNAL SUPREMO DE ELECCIONES. N° 562-E-2003, de las 09:35 horas  
del 02 de abril de 2003.

TRIBUNAL SUPREMO DE ELECCIONES. N°2794-E-2004, de las 15:00 horas  
del 28 de octubre de 2004.

TRIBUNAL SUPREMO DE ELECCIONES. N° 0901-E-2005, de las 11:10 horas  
del 28-04-2005

TRIBUNAL SUPREMO DE ELECCIONES. N° 1048-E-2005 de las 10:20 horas  
del 13 de mayo de 2005.

TRIBUNAL SUPREMO DE ELECCIONES. N° 3528-E8-2008 de las 13:50  
horas del 08-10-2008

TRIBUNAL SUPREMO DE ELECCIONES. N° 3897-E8-2008 de las 13:50  
horas del 05-11-2008.

TRIBUNAL SUPREMO DE ELECCIONES. N° 2055-E11-2010 de las 08:30 horas del 25 de marzo de 2010.

TRIBUNAL SUPREMO DE ELECCIONES. N° 2059-E11-2010 de las 09:10 horas de 25 de marzo de 2010).

TRIBUNAL SUPREMO DE ELECCIONES. N° 0019-E11-2011 de las 09:30 horas del 03 de enero de 2011.

TRIBUNAL SUPREMO DE ELECCIONES. N° 6813-E1-2011 de las 10:25 horas del 07 de noviembre de 2011.

TRIBUNAL SUPREMO DE ELECCIONES. N° 7057-E1-2011 de las 13:15 horas del 15 de noviembre de 2011

TRIBUNAL SUPREMO DE ELECCIONES. N° 7420-E1-2011 de las 10:10 horas del 23 de noviembre de 2011.

TRIBUNAL SUPREMO DE ELECCIONES. N° 7443-E1-2011 de las 08:35 horas del 25 de noviembre de 2011

TRIBUNAL SUPREMO DE ELECCIONES. N° 7545-E3-2011, de las 15:00 horas del 25 de noviembre de 2011.

TRIBUNAL SUPREMO DE ELECCIONES. N° 7641-E8-2011 de las 15:50 horas del 29 de noviembre de 2011

TRIBUNAL SUPREMO DE ELECCIONES. N° 7871-E1-2011 de las 11:20 horas del 1° de diciembre de 2011

TRIBUNAL SUPREMO DE ELECCIONES. N.º 8061-E1-2011, de las 11:30 horas del 09 de diciembre de 2011

TRIBUNAL SUPREMO DE ELECCIONES. N.º 8064-E1-2011 de las 16:00 horas del 09 de diciembre de 2011.

TRIBUNAL SUPREMO DE ELECCIONES. N.º 8062-E1-2011 de las 11:40 horas del 09 de diciembre de 2011

TRIBUNAL SUPREMO DE ELECCIONES. N.º 8145-E7-2011 de las 08:10 horas del 14 de diciembre de 2011.

TRIBUNAL SUPREMO DE ELECCIONES. N.º 8186-E1-2011 de las 13:30 horas del 16 de diciembre de 2011

TRIBUNAL SUPREMO DE ELECCIONES. N.º 8210-E1-2011 de las 15:50 horas del 16 de diciembre de 2011

TRIBUNAL SUPREMO DE ELECCIONES. N.º 8397-E7-2011, de las 09:40 horas del 22 de diciembre de 2011

TRIBUNAL SUPREMO DE ELECCIONES. N.º 8803-E7-2011, de las 11:10 horas del 21 de diciembre de 2011

TRIBUNAL SUPREMO DE ELECCIONES. N.º 027-E1-2012, de las 11:50 horas del 02 de enero de 2012.

TRIBUNAL SUPREMO DE ELECCIONES. N.º 028-E1-2012, de las 10:30 horas del 03 de enero de 2012

TRIBUNAL SUPREMO DE ELECCIONES. N.º 221-E4-2012 de las 14:10 horas del 12 de enero de 2012.

TRIBUNAL SUPREMO DE ELECCIONES. N.º 230-E4-2012, de las 11:15 horas del 16 de enero de 2012.

TRIBUNAL SUPREMO DE ELECCIONES. N.º 401-M-2012 de las 15:57 horas del 18 de enero de 2012

TRIBUNAL SUPREMO DE ELECCIONES. N.º 790-E1-2012, de las 09:00 horas del 27 de enero de 2012

TRIBUNAL SUPREMO DE ELECCIONES. N.º 823-E3-2012, de las 10:10 horas del 30-01-2012.

TRIBUNAL SUPREMO DE ELECCIONES. Res de las 08:00 horas del 02 de febrero de 2012.

TRIBUNAL SUPREMO DE ELECCIONES. N.º 1047-M-2012, de las 15:30 horas del 03 de febrero de 2012 TRIBUNAL SUPREMO DE ELECCIONES.

TRIBUNAL SUPREMO DE ELECCIONES. N.º 1047-M-2012, de las 15:30 horas del 03 de febrero de 2012.

TRIBUNAL SUPREMO DE ELECCIONES. N.º 1310-E11-2016, de las 10:35 horas del 25 de febrero de 2016

TRIBUNAL SUPREMO DE ELECCIONES. N.º 1313-E11-2016, de las 11:05 horas del 25 de febrero de 2016.

TRIBUNAL SUPREMO DE ELECCIONES. N° 1379-E11-2016 de las 15:00 horas del 26 de febrero de 2016.

TRIBUNAL SUPREMO DE ELECCIONES. N° 0931-M-2019 de las 11:00 horas del 04 de febrero de 2019.

### **DOCUMENTOS DE LA CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA**

CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA. Resultados del índice de gestión municipal del período 2011. DFOE-DL-IF-3-2012

CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA. DFOE-SM-1461 de 23 de noviembre de 2011. Aprobación del Presupuesto inicial (ordinario) del período 2011 de la Municipalidad de Pérez Zeledón. Recuperado de:

[https://cgrfiles.cgr.go.cr/publico/docs\\_cgr/2010/SIGYD D 2010019789.pdf](https://cgrfiles.cgr.go.cr/publico/docs_cgr/2010/SIGYD_D_2010019789.pdf)

## ANEXO N°1. PROYECTOS DE REFORMA CONSTITUCIONAL Y LEGAL, SOBRE REVOCATORIA DE MANDATO

EXPEDIENTE LEGISLATIVO	ARTÍCULOS A MODIFICAR	TEXTO PROPUESTO	ESTADO ACTUAL
13.847	Código Municipal (artículo 19)	<p><b>“Artículo 19.-</b> 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.</p> <p>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.</p> <p>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 al párrafo primero de este artículo.</p> <p>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.</p> <p>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 mientras se lleva a cabo la elección, el concejo nombrará de su seno un alcalde ad-hoc. Con todas las atribuciones que le otorga el código al puesto de alcalde.”</p>	Archivado

15.462	Código Municipal (art. 13 inciso j y adición de un nuevo título VIII De los mecanismos de consulta popular” - arts. 173 a 181)	<p><b>“Artículo 13.-</b> Son atribuciones del Concejo: [...] <b>j)</b> Acordar la celebración de plebiscitos, referendos y cabildos de conformidad con el reglamento que para tales efectos dictará el Tribunal Supremo de Elecciones, observando, en cuanto a la forma e implementación de estas consultas populares, lo preceptuado por la legislación electoral vigente. Sin embargo, cuando así lo soliciten los ciudadanos que representen al menos un uno punto cinco por ciento (1.5%) del padrón electoral de la respectiva circunscripción territorial, la realización de la consulta será obligatoria para el Concejo Municipal.”</p> <p><b>Artículo 174.-</b> Las consultas populares podrán realizarse bajo las siguientes modalidades: <b>a) Plebiscito:</b> es la consulta popular mediante la cual los habitantes de un cantón o distrito se pronuncian sobre un asunto de trascendencia para sus comunidades, o se manifiestan sobre la revocatoria del mandato de un alcalde municipal, en los términos del artículo 19 de este Código.</p>	Archivado
16.065	Reformas a la Constitución Política (Arts. 11, 134 y Transitorio)	<p><b>“Artículo 11.-</b> El cargo de elección popular para ejercer la Presidencia de la República será revocable (...) Transcurrida la mitad del período constitucional para el cual fue elegido el presidente de la República y hasta seis meses antes del final del mandato, un número</p>	Archivado

		<p>no menor del veinte por ciento del Padrón Electoral podrá solicitar la convocatoria de un referendo para revocar su mandato, siempre y cuando un número igual o mayor de electores que lo eligieron hubieren votado a favor de la revocatoria. Cuando haya concurrido al referendo un número de electores igual o superior al cuarenta por ciento (40%) del Padrón Electoral, se considerará revocado su mandato y se procederá de inmediato a cubrir la falta absoluta conforme a lo dispuesto en esta Constitución y la ley.</p> <p>En caso de revocatoria del mandato, el Tribunal Supremo de Elecciones deberá convocar dentro de los tres meses siguientes a nuevas elecciones nacionales para elegir al presidente de la República por el resto del período constitucional respectivo.</p> <p>Durante el período para el cual fue elegido el presidente de la República no podrá hacerse más de una solicitud de revocatoria de su mandato.</p> <p>Una ley aprobada por las dos terceras partes del total de los miembros de la Asamblea Legislativa regulará la forma y demás condiciones para la ejecución del referendo revocatorio.”</p> <p>“Artículo 134.- El período presidencial será de cuatro años. No obstante, el pueblo podrá revocar el mandato antes del vencimiento del período constitucional respectivo de</p>	
--	--	--	--

		<p>conformidad con el artículo 11 de esta Constitución Política.</p> <p>(...)</p> <p>Transitorio Único. La ley especial de la que habla el numeral 11 de la Constitución Política deberá dictarse dentro del año siguiente a la publicación de la presente Ley. Durante este plazo no entrará en vigor lo ahí dispuesto.</p>	
16.226	Código Municipal (art. 19, párrafo último)	<p>“Artículo 19.-</p> <p>(...)</p> <p>Si también fuere destituido el vicealcalde municipal, 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 este código.”</p>	<p>Aprobado por ley 8611 de 22/11/2007</p> <p><b>"Artículo 19.-</b>  <b>[...]</b>  Si ambos vicealcaldes municipales son destituidos o renuncien, el Tribunal Supremo de Elecciones deberá convocar a nuevas elecciones en el cantón respectivo, en un plazo máximo de seis meses, y el nombramiento será por el resto del período. Mientras se realiza la elección, el presidente del concejo asumirá, como recargo, el puesto de alcalde municipal, con todas las atribuciones que le otorga <b>este</b> Código.”</p>
16.876	Código Municipal (art. 13 inciso j), 19 y adición de un nuevo título VIII De los mecanismos de consulta popular” - arts. 173 a 181)	<p><b>“Artículo 13.-</b> Son atribuciones del Concejo:</p> <p>[...]</p> <p><b>j)</b> Acordar la celebración de plebiscitos, referendos y cabildos de conformidad con el reglamento que para tales efectos dictará el Tribunal Supremo de Elecciones,</p>	Archivado

		<p>observando, en cuanto a la forma e implementación de estas consultas populares, lo preceptuado por la legislación electoral vigente. Sin embargo, cuando así lo soliciten los ciudadanos que representen al menos un uno punto cinco por ciento (1.5%) del padrón electoral de la respectiva circunscripción territorial, la realización de la consulta será obligatoria para el Concejo Municipal.”</p> <p><b>“Artículo 19.-</b> [...] El alcalde municipal deberá separarse de todos los actos y resoluciones administrativas relativos a la convocatoria, organización y ejecución del plebiscito para la revocatoria de su mandato, hasta tanto el Tribunal Supremo de Elecciones no haga la declaratoria definitiva del resultado de dicha consulta popular. Únicamente para estos efectos, será sustituido por la persona que ocupe el cargo de primer alcalde suplente.”</p> <p><b>Artículo 174.-</b> Las consultas populares podrán realizarse bajo las siguientes modalidades:</p> <p><b>Plebiscito:</b> es la consulta popular mediante la cual los habitantes de un cantón o distrito se pronuncian sobre un asunto de trascendencia para sus comunidades, o se manifiestan sobre la revocatoria del mandato de un alcalde municipal, en los términos del artículo 19 de este Código.</p>	
--	--	---	--

18227	Código Municipal (art. 19)	<p><b>“Artículo 19.-</b> 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 o vicealcaldes. Tal decisión no podrá ser vetada.</p> <p>También podrá convocarse a un plebiscito por iniciativa ciudadana, convocado al menos por un siete por ciento (7%) de los ciudadanos inscritos en el padrón electoral cantonal.</p> <p>Cualquier interesado en la convocatoria a plebiscito podrá solicitar ante el TSE la autorización para recoger firmas, una vez emitida dicha autorización, se contará con un plazo de tres meses para la recolección de las firmas.</p> <p>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.</p> <p>El ciudadano que apoye la convocatoria a plebiscito deberá escribir, de su propia mano y legible, su nombre, número de cédula y la firma registrada en esta. En caso de que el ciudadano no pueda o no sepa hacerlo, un tercero podrá firmar, a su ruego, en presencia de dos testigos, y dejará constancia de las razones por las que realiza así la firma, así como las calidades y las firmas del tercero y los testigos.</p> <p>El TSE fijará los lugares para la recolección de las firmas. Para tales efectos, las municipalidades, las escuelas, los colegios y las</p>	Archivado
-------	----------------------------	--	-----------

		<p>instituciones públicas quedan autorizadas para facilitar el espacio físico de sus instalaciones, cuando así lo consideren oportuno, en coordinación con el Tribunal. El TSE podrá autorizar, a propuesta de las personas responsables de la gestión, el señalamiento de los lugares para la recolección de firmas y las personas que las custodiarán.</p> <p>Cada ciudadano podrá firmar solo una vez la convocatoria. Si el ciudadano firma varias veces, solamente una de esas firmas será admitida.</p> <p>Una vez que un ciudadano haya firmado la convocatoria a un plebiscito, no podrá retirar su firma.</p> <p>Los votos necesarios para destituir al alcalde municipal o vicealcaldes, 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.</p> <p>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 o una vez autorizado por iniciativa popular.</p> <p>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.</p> <p>Si ambos vicealcaldes municipales son destituidos o renuncian, el Tribunal Supremo de Elecciones deberá convocar a nuevas elecciones en el cantón respectivo, en un plazo máximo de seis meses, y el nombramiento será por el resto del período. Mientras se realiza la elección, el</p>	
--	--	--	--

		presidente del concejo asumirá, como recargo, el puesto de alcalde municipal, con todas las atribuciones que le otorga este código.”	
19.671	Código Municipal (artículos 13 inciso k), 19, 19 bis y Un nuevo título TÍTULO VIII). “LEY PARA EL FORTALECIMIENTO DE LAS CONSULTAS POPULARES EN EL ÁMBITO CANTONAL Y DISTRITAL”	<p><b>“Artículo 13.-</b> Son atribuciones del Concejo:</p> <p>[...]</p> <p><b>k)</b> Acordar la celebración de plebiscitos, referendos y cabildos de conformidad con el reglamento que para tales efectos dictará el Tribunal Supremo de Elecciones, observando, en cuanto a la forma e implementación de estas consultas populares, lo preceptuado por la legislación electoral vigente. Cuando así lo soliciten los ciudadanos que representen al menos un uno punto cinco por ciento (1.5%) del padrón electoral de la respectiva circunscripción territorial, la realización de la consulta será obligatoria para el Concejo Municipal.</p> <p>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.</p> <p>[...].”</p> <p><b>“Artículo 19.-</b> Por moción presentada ante el Concejo, que deberá ser firmada al</p>	Archivado

		<p>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, y a sus vice-alcaldes. Tal decisión no podrá ser vetada.</p> <p>El plebiscito podrá ser convocado también cuando sea solicitado por la ciudadanía según lo establece el inciso k) del artículo 13 de la Ley N.º 7794.</p> <p>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.</p> <p>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.</p> <p>Si ambos vicealcaldes municipales o el alcalde municipal son destituidos o renuncien, el Tribunal Supremo de Elecciones deberá convocar a nuevas elecciones en el cantón respectivo, en un plazo máximo de seis meses, y el nombramiento será por el resto del período. Mientras se realiza la elección, el presidente del concejo asumirá, como recargo, el puesto de alcalde municipal, con todas las atribuciones que le otorga este Código.”</p>	
--	--	---	--

		<p><b><u>“Artículo 19 bis.</u></b> El alcalde municipal deberá separarse de todos los actos y resoluciones administrativas relativos a la convocatoria, organización y ejecución del plebiscito para la revocatoria de su mandato, hasta tanto el Tribunal Supremo de Elecciones no haga la declaratoria definitiva del resultado de dicha consulta popular. Únicamente para estos efectos, será sustituido por la persona que ocupe el cargo de primer vice-alcalde. En caso de que la consulta vaya destinada a la revocatoria de mandato del alcalde municipal y su primer vice-alcalde, estos serán sustituidos por el segundo vice-alcalde. De acuerdo con lo anterior, si la consulta va dirigida a revocar el mandato del alcalde junto con sus vicealcaldes, estos serán sustituidos por el presidente del Concejo Municipal.”</p> <p><b><u>Artículo 173.-</u></b> A fin de garantizar la participación activa, consciente, democrática e informada de los ciudadanos en las decisiones del gobierno local, las municipalidades someterán a su consideración asuntos de su competencia mediante los mecanismos de consulta popular previstos en el presente título, cuando así lo acuerde el Concejo Municipal de conformidad con el artículo 13, inciso k), del Código Municipal o cuando lo soliciten los ciudadanos que representen al menos un uno punto cinco por ciento (1.5%) del padrón electoral de la respectiva circunscripción territorial.</p>	
--	--	---	--

		<p>Las disposiciones de este título se aplicarán a los plebiscitos para decidir sobre la revocatoria del mandato de un alcalde municipal regulado en el artículo 19 de este Código, así como al plebiscito para la creación de nuevos concejos municipales de distrito, regulado en el artículo 2 de la Ley N.º 8173 “Ley de concejos municipales de distrito”, de 7 de diciembre de 2001.</p> <p><b>Artículo 174.-</b> Las consultas populares podrán realizarse bajo las siguientes modalidades:</p> <p><b>a) Plebiscito:</b> es la consulta popular mediante la cual los habitantes de un cantón o distrito se pronuncian sobre un asunto de trascendencia para sus comunidades, o se manifiestan sobre la revocatoria del mandato de un alcalde municipal, en los términos del artículo 19 de este Código.</p>	
20.870	Código Electoral (Cancelación o anulación de credenciales del Presidente de la República, Vicepresidentes, diputados, alcaldes, regidores y síndicos)	<p style="text-align: center;"><b>SECCIÓN I</b></p> <p style="text-align: center;"><b>Revocatoria o anulación de las credenciales de presidente</b></p> <p><b>Artículo 2-</b> Cuando lo solicite el Poder Ejecutivo, Poder Legislativo o el 10% del electorado inscrito en el Padrón Electoral, el TSE convocará a referéndum revocatorio del mandato dado al presidente y vicepresidentes de la República en el ejercicio de sus cargos, de manera conjunta o individualizada, o por virtud de la disposición del 5% del electorado de la respectiva provincia, cuando la solicitud se refiera a diputados en ejercicio.</p>	En trámite

		<p>Una vez cumplido con este requisito y con los otros trámites que disponga la ley, el TSE señalará día y hora para la celebración del respectivo referéndum.</p> <p><b>Artículo 3-</b> Cuando participe el 40% como mínimo del electorado nacional en el caso del referéndum revocatorio del mandato del presidente o vicepresidentes de la República, y la mitad más uno de los electores que hayan votado por la revocatoria del mandato, se tendrá como revocado.</p> <p><b>Artículo 4-</b> En el caso de la revocatoria del mandato a los diputados o diputado, se tendrá por revocado cuando concurra el 40% de los electores de la provincia que los eligió o eligió, y se supere por uno o más el voto que obtuvo el respectivo diputado en su elección popular.</p> <p><b>Artículo 5-</b> Cuando fuera revocado el mandato al presidente de la República, el TSE llamará al primer vicepresidente o, en su defecto, al segundo vicepresidente para que lo sustituya por el resto del periodo. En caso de que fueren revocados los mandatos del presidente de la República y los vicepresidentes, se llamará al presidente de la Asamblea Legislativa a ejercer el cargo de presidente de la República.</p> <p><b>Artículo 6-</b> El TSE sustituirá al diputado cuyo mandato fuera revocado, por el candidato que sigue en la lista del partido político que lo eligió para concluir el resto del respectivo periodo.</p> <p><b>Artículo 7-</b> Cuando el TSE diera curso a la solicitud de la revocatoria del mandato de los funcionarios públicos de elección</p>	
--	--	--	--

		<p>popular, el TSE dará audiencia hasta por tres meses para que el afectado o los afectados ejerzan su defensa y presenten las pruebas en su descargo. Pasado este periodo, con autorización del TSE, se procederá con la recolección de firmas en el caso del referéndum ciudadano.</p> <p><b>Artículo 8-</b> Las causales de revocatoria o anulación de credenciales del presidente y vicepresidentes de la República, son las siguientes:</p> <p>a) Incapacidad física o mental.</p> <p>b) Incapacidad manifiesta en el desempeño de su cargo.</p> <p>c) Firma de tratados públicos o convenios internacionales que sean contrarios a la Constitución Política.</p> <p>d) Cuando se arrogue la soberanía de la República.</p> <p>e) Cuando perdiere su condición de ciudadano en ejercicio o hiciere votos públicos religiosos en favor de cualquier credo, con abandono de su condición de miembro del Estado secular.</p> <p>f) Cuando fuere condenado por delitos de acción pública.</p> <p>g) Cuando viole el principio de alternabilidad en el ejercicio de la Presidencia de la República o el de la libre sucesión presidencial consagrados en la Constitución Política.</p> <p>h) Por haberse apropiado de fondos públicos o bienes públicos.</p>	
--	--	--	--

		<p>i) Por haber aceptado donaciones en contra de lo tipificado en convenios internacionales.</p> <p>j) Por negarse a ejecutar o hacer cumplir todo cuando dispongan la Constitución Política y la ley.</p> <p>k) Por participar en actividades electorales de los partidos políticos o hace alguna forma de ostentación partidaria.</p> <p>l) Por utilizar la autoridad o influencia de su cargo en beneficio de algún partido político o de alguna empresa privada o personal.</p> <p>m) Por ayudar de cualquier forma, con acción u omisión, al grupo gestor u opositor de algún referéndum.</p> <p>n) Por haber violado los derechos humanos contemplados en la Constitución Política, en los tratados y convenios internacionales.</p> <p style="text-align: center;"><b>SECCIÓN II</b> Las causales de revocatoria o anulación de credenciales de diputados, alcaldes, regidores y síndicos.</p> <p><b>Artículo 9-</b> Son causales de revocatoria y anulación de credenciales del diputado:</p> <p>a) Legislar en beneficio propio o a favor de parientes hasta el segundo grado de consanguinidad y primero en afinidad.</p> <p>b) Contribuir con su voto para el reconocimiento a cargo del Tesoro Público, obligaciones que</p>	
--	--	--	--

		<p>no hayan sido declaradas por el Poder Judicial o aceptadas por el Poder Ejecutivo, o conceder becas, pensiones, jubilaciones o gratificaciones.</p> <p>c) Apropiarse de fondos o bienes públicos.</p> <p>d) Cuando a juicio de sus electores, manifestara negligencia o incompetencia en el cumplimiento de sus deberes como representante popular.</p> <p>Artículo 10- Sin perjuicio de lo que se dispongan en leyes especiales, son causales de revocatoria y anulación de credenciales de alcaldes, regidores y síndicos:</p> <p>a) Ejercer las funciones y potestades públicas en beneficio propio o a favor de parientes hasta el segundo grado de consanguinidad y primero en afinidad.</p> <p>b) Reconocer o favorecer a cargo del Tesoro Público, obligaciones que no hayan sido declaradas por el Poder Judicial o aceptadas por el Poder Ejecutivo, o conceder becas, prebendas o gratificaciones.</p> <p>c) Haberse apropiado de fondos o bienes públicos de manera directa o por interpósita persona física o jurídica.</p> <p>d) Cuando a juicio de sus electores manifestara negligencia o incompetencia en el cumplimiento de sus deberes como representante de su confianza.</p>	
20.871	Reformas a la Constitución	<b>Artículo 107-</b> Los diputados durarán en sus cargos cuatro años	En trámite.

	<p>Política (arts. 107, 134 y 169)</p>	<p>y no podrán ser reelectos en forma sucesiva. Sin embargo, transcurrida la mitad del período constitucional para el cual haya sido electa la persona que ejerza la respectiva diputación y hasta seis meses antes del final del mandato, un número no menor del veinte por ciento del padrón electoral de la provincia que lo eligió podrá solicitar, por una única vez en el período constitucional correspondiente, la convocatoria de un referéndum para revocar su mandato. Se tendrá por revocado el correspondiente mandato, cuando un número igual o mayor de electores que lo eligieron hubieren votado a favor de la revocatoria, y hubiera concurrido al referéndum un número de electores igual o superior al cuarenta por ciento de dicho padrón.</p> <p><b>Artículo 134-</b> El período presidencial será de cuatro años. Sin embargo, transcurrida la mitad del período constitucional para el cual haya sido electa la persona que ejerza la presidencia y las vicepresidencias de la República y hasta seis meses antes del final del correspondiente mandato, un número no menor del veinte por ciento del padrón electoral podrá solicitar, por una única vez en el correspondiente período constitucional, la convocatoria de un referéndum para revocar el respectivo mandato. Se tendrá por revocado cada mandato cuando un número igual o mayor de electores que los eligieron hubieren votado a favor de la revocatoria, y hubiera concurrido al referéndum un número de electores igual o superior al cuarenta por ciento del padrón electoral provincial.</p>	
--	--	--	--

		<p>Los actos de los funcionarios públicos y de los particulares que violen el principio de alternabilidad en el ejercicio de la Presidencia, o el de la libre sucesión presidencial, consagrados por esta Constitución, implicarán traición a la República.</p> <p>La responsabilidad derivada de tales actos será imprescriptible.</p> <p><b>Artículo 169-</b> La administración de los intereses y servicios locales en cada cantón, estará a cargo del gobierno municipal formado de un cuerpo deliberante, integrado por regidores municipales y síndicos, y de un funcionario ejecutivo que designará la ley, los cuales serán electos popularmente. Durarán en sus cargos cuatro años, sin embargo, transcurrida la mitad del período constitucional para el cual fueron electos para ejercer cada uno de los indicados cargos públicos, y seis meses antes del final de cada mandato, podrán ser removidos de sus cargos cuando un número no menor del veinte por ciento del electorado del cantón y distrito, supere por un voto o más el número que alcanzó para la respectiva elección. Una ley aprobada por la vía del referéndum o por la Asamblea Legislativa, determinará las causales y formas para revocar cada uno de los señalados mandatos.</p>	
21.736	Código Municipal (arts. 19, 163 y 169) Código Electoral (art.12, inciso p)	<p><b>CÓDIGO MUNICIPAL</b></p> <p><b>Artículo 19-</b> Por moción presentada ante el concejo, que deberá ser aprobada por el mínimo de tres cuartas partes de las regidurías integrantes, se convocará a las personas electoras</p>	En trámite

		<p>del cantón respectivo a un plebiscito, donde se decidirá destituir o no a la alcaldía municipal y sus vicealcaldías. Tal decisión no podrá ser vetada. El concejo comunicará al Tribunal Supremo de Elecciones la decisión tomada en su seno, y será el Tribunal Supremo de Elecciones quien convoque, regule y emita la declaratoria de este proceso electoral.</p> <p>El pueblo también podrá ejercer esta potestad mediante solicitud firmada por un cinco por ciento (5%) de las personas inscritas en el padrón electoral del cantón respectivo. Todo lo referente a la solicitud de plebiscito revocatorio, así como la convocatoria y declaratoria de este será regulado por el Tribunal Supremo de Elecciones y aplicará en lo que corresponda bajo los parámetros establecidos en los artículos 6, 7, 8, 9, 10 y 11 de la Ley N.º 8492, Ley sobre Regulación del Referéndum. Las personas interesadas contarán con un plazo de hasta 3 meses para recolectar las firmas.</p> <p>Para destituir a la alcaldía o vicealcaldías municipales se requerirá la mayoría simple de votos válidamente emitidos, cuya cantidad no podrá ser menor a la cantidad obtenida por la papeleta de alcaldía en la elección en la que fue electa.</p> <p>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 de convocatoria. Si el resultado de la consulta fuere la destitución de la alcaldía propietaria, el Tribunal Supremo de Elecciones la repondrá según el artículo 14 de este Código, por el resto del período.</p> <p>Si ambas vicealcaldías municipales son destituidas o renuncian, el Tribunal Supremo de</p>	
--	--	---	--

		<p>Elecciones deberá convocar a nuevas elecciones en el cantón respectivo, en un plazo máximo de seis meses, y el nombramiento será por el resto del período. Mientras se realiza la elección, la presidencia del concejo asumirá, como recargo, el puesto de alcaldía municipal, con todas las atribuciones que le otorga este Código.</p> <p>No se realizarán plebiscitos de revocatoria de mandato dentro de los ocho meses anteriores a la celebración de elecciones nacionales o municipales. Solo se podrá hacer un plebiscito de revocatoria de mandato una única vez dentro del período de gobernación en el cual la papeleta de alcaldía fue designada.</p> <p><b>Artículo 163-</b> Cualquier acuerdo del concejo municipal, emitido directamente o conociendo en alzada contra lo resuelto por algún órgano municipal jerárquicamente inferior, estará sujeto a los recursos de revocatoria y de apelación. De tales recursos quedan exceptuados los siguientes acuerdos del concejo municipal:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>a) Los que no hayan sido aprobados definitivamente.</li> <li>b) Los de mero trámite de ejecución, confirmación o ratificación de otros anteriores y los consentidos expresa o implícitamente.</li> <li>c) Los que aprueben presupuestos, sus modificaciones y adiciones.</li> <li>d) Los de convocatoria a un plebiscito de revocatoria de mandato.</li> <li>e) Los reglamentarios.</li> </ol> <p><b>Artículo 169-</b> No estarán sujetos al veto los siguientes acuerdos: (...)</p>	
--	--	---	--

		<p>c) Los de convocatoria a un plebiscito de revocatoria de mandato</p> <p><b>CÓDIGO ELECTORAL.</b></p> <p><b>Artículo 12-</b> Atribuciones del Tribunal Supremo de Elecciones</p> <p>Al TSE le corresponde, además de las atribuciones que le confieren la Constitución, este Código y demás leyes, lo siguiente: (...).</p> <p>p) Organizar los referendos y los plebiscitos previstos en los artículos 105 y 168 de la Constitución Política, así como reglamentar y organizar los plebiscitos de revocatoria de mandato previstos en el artículo 19 del Código Municipal y hacer la declaratoria respectiva. Para ello el TSE incluirá anualmente en su presupuesto dos partidas que permitan sufragar los gastos que ocasione la organización y adecuada difusión tanto de los referendos y los plebiscitos de revocatoria, según el artículo 31 de la Ley N.º 8492.</p>	
--	--	---	--