

Institutos de democracia directa: La iniciativa popular¹

Sergio Trejos Robert*



Nota del Consejo Editorial

Recepción: 23 de abril de 2016.

Revisión, corrección y aprobación: 27 de noviembre de 2016.

Resumen: Uno de los institutos de democracia directa implementados a nivel nacional es la iniciativa popular. Consiste, esencialmente, en que la ciudadanía pueda proponer cambios en el ordenamiento jurídico. En Costa Rica, sus requisitos substanciales lo vuelven un instituto difícil de convocar y la legitimidad de sus restricciones explícitas puede ser discutida.

Palabras clave: Democracia directa / Iniciativa popular / Participación ciudadana / Formación de la ley / Fortalecimiento de la democracia.

Abstract: One of the institutions of direct democracy implemented at a national level is the popular initiative. It is essentially a way for the citizenry to be able to propose changes in the legislation. In Costa Rica, its fundamental requirements turn it into an institution, which is difficult to call for and the legitimacy of its explicit restrictions may be argued.

Key Words: Direct democracy / Popular initiative / Citizen participation / Formation of law / Strengthening of democracy.

¹A mis amigos de la acción y libertad. Toda nuestra gran confraternidad. Soy un hombre nuevo ¡Sólo por hoy! A Jorge y a los Araya un abrazo les doy.

* Costarricense, estudiante de derecho, correo sergiorobertrejos@hotmail.com. Estudiante de la Facultad de Derecho en la Universidad de Costa Rica.

1. INTRODUCCIÓN

En un artículo anterior definimos la democracia directa (Trejos, 2014), mientras que en otro analizamos su historia (Trejos, 2016); y concluimos que la democracia directa es inaplicable en los Estados modernos. Pero se tiene que hacer dos aclaraciones importantes: a) Existen diferentes mecanismos de democracia directa a nivel nacional que pueden acercar el régimen político de la representación al ideal democrático; y b) Si bien las asambleas populares no son factibles a nivel nacional, su implementación es posible a nivel cantonal o distrital.

Para estudiar los diferentes institutos de democracia directa de nuestro ordenamiento, lo más sencillo es clasificarlos en distintos grupos. Las clasificaciones en el derecho no son correctas o falsas, sino que solamente sirven para estudiar una materia (Haba, 2010, p. 142). Lo haremos dependiendo de la escala en que se aplican: a nivel nacional o cantonal.

A nivel nacional, nuestro ordenamiento contempla dos mecanismos de democracia directa: a) La iniciativa popular y b) El referéndum. En este ensayo centraremos nuestros esfuerzos en desarrollar el primero de estos institutos dejando el referéndum para otro artículo.

El profesor de la Universidad de Paris, Franck Moderne, en su artículo titulado "Las Instituciones de democracia semidirecta en la Europa contemporánea", publicado en el Tomo III de la Revista Costarricense de Derecho Constitucional, advierte que existen tres instrumentos de democracia directa que se pueden confundir unos con otros. Se trata del referéndum por iniciativa popular; el referéndum para derogar o abrogar las leyes por iniciativa popular² y la iniciativa popular propiamente dicha. Citaremos sus propias palabras:

La institución de la iniciativa popular es una de las instituciones de democracia directa más ambiguas. La causa de esta confusión reside en que resulta difícil distinguir tres instituciones aparentemente unidas por su carácter común de constituir instrumentos de participación del pueblo en la

²El autor citado denomina este instituto como "la iniciativa de referéndum". Consideramos que se trata de una nomenclatura que puede inducir a error por su similitud con el referéndum por iniciativa popular. En todo caso, se trata de una de las modalidades posibles del referéndum regulado en el párrafo quinto del artículo 129 de la Carta Magna: "La ley no queda abrogada ni derogada sino por otra posterior; contra su observación no podrá alegarse desuso, costumbre ni práctica en contrario. Por vía de referéndum, el pueblo podrá abrogarla o derogarla, de conformidad con el artículo 105 de esta Constitución".

función constitucional o en la función legislativa. (Moderne, 2002, p. 121)

Antes de lanzarnos de lleno en la investigación de la iniciativa popular, tenemos que trazar el plan con el que trataremos este apasionante tema: desarrollaremos minuciosamente una definición de la iniciativa popular en el derecho patrio; después, veremos su procedimiento; seguidamente, analizaremos sus diferentes requisitos tanto formales como substanciales; antes de concluir, estudiaremos sus límites explícitos e implícitos.

2. DEFINICIÓN

Varios autores han escrito con anterioridad en esta revista sobre este tema. En el número 10, Steffan Gómez Campos, en su artículo titulado "Mecanismos de democracia directa en América Latina: una revisión comparada" propone la siguiente definición:

La iniciativa popular es el mecanismo por el cual los ciudadanos tienen la posibilidad de proponer legislación bajo procedimientos directos o indirectos. Esto puede ocurrir tanto a nivel nacional como en el sub-nacional, mediante la presentación de proyectos de ley o incluso reformas constitucionales. (2010, p. 20)

Por su parte, el jurista argentino Daniel Zovatto, en el número 20 de la misma publicación, con el título de "Las instituciones de democracia directa", también aporta una definición de la iniciativa popular:

El segundo mecanismo de democracia directa es la "iniciativa popular", entendiéndose por tal el derecho de la ciudadanía a proponer proyectos de ley y reformas legales o constitucionales totales o parciales. Puede estar formulada o no formulada. La primera va acompañada de un proyecto de ley; la segunda consiste en simples peticiones al Congreso a fin de que legisle sobre determinados asuntos. (2015, p. 42)

Hace casi 40 años, mucho antes de que este instituto existiera en nuestro ordenamiento jurídico, el profesor Carlos Arguedas en su obra "La iniciativa en la formación de la ley" trató brevemente la iniciativa popular: "La iniciativa popular consiste en atribuir la facultad de incoar el proceso

legislativo a una fracción determinada del cuerpo electoral” (1978, p. 131).

Nosotros la definiremos de la forma más concisa posible para después descomponerla poco a poco. La iniciativa popular es a) un mecanismo de democracia directa mediante el cual b) la ciudadanía c) propone d) un cambio en la legislación e) a la Asamblea legislativa o por la vía del referéndum.

a) UN MECANISMO DE DEMOCRACIA DIRECTA

Como es usual en el derecho, existe una discusión sobre el primer elemento de la definición que hemos aportado en el párrafo anterior. La mayoría de la doctrina se inclina por definir la iniciativa popular como un mecanismo propio de la democracia directa: “Se han discutido los efectos políticos de la iniciativa popular. Varios autores la consideran como una institución típica de democracia directa” (Moderne, 2002, p. 121). Aunque no faltan quienes disientan del criterio de la mayoría y consideren que se trata de un instituto del régimen de la representación:

“H. Kelsen por su parte configura la iniciativa legislativa popular como concebida como un fin para contribuir al mantenimiento de los principios parlamentarios y no como alternativa a los mismos. Este autor pone de manifiesto que la iniciativa popular obliga al Parlamento a discutir y a votar (aunque no a aceptar) la proposición de ley presentada” (Moderne, 2002, p. 121).

La observación de Hans Kelsen aportada por el profesor Frank Moderne (2002) tiene bastante sentido. En la iniciativa popular, quien realmente ejerce la potestad de legislar es la Asamblea Legislativa y no el pueblo, quien sólo se limita a realizar propuestas. En democracia directa, el pueblo es soberano y, por ende, tiene la potestad de decidir lo que ha de convertirse en ley. Sin embargo, en esta modalidad existe una participación efectiva de la ciudadanía en la formación de la ley, razón por la que se considera la iniciativa popular como un mecanismo de democracia directa.

De todas formas, ninguno de los mecanismos de democracia directa existentes tiene por objetivo reemplazar el régimen de la representación, sino que sólo se trata de acercarlo lo más posible al ideal democrático por

medio de la participación directa de la ciudadanía. Dentro del sector mayoritario de la doctrina podemos ubicar al jurista argentino Daniel Zovatto Garetto quien, en su artículo (anteriormente citado), clasifica la iniciativa popular como un mecanismo de democracia directa por razones prácticamente idénticas a las nuestras:

Asimismo, por considerarla un procedimiento político de participación ciudadana directa que puede afectar al conjunto de la población e impactar al sistema político, se incluye la iniciativa legislativa como otro mecanismo de democracia directa. (2015, p. 42)

b) LA CIUDADANÍA

El siguiente elemento de la definición consiste en la ciudadanía. La Constitución Política (en adelante CP) define en el artículo 90 este concepto jurídico: "La ciudadanía es el conjunto de derechos y deberes políticos que corresponden a los costarricenses mayores de 18 años". Citaremos un párrafo de la profesora Cohendet para comentar este artículo de la Carta Magna:

Desde 1789 distinguimos claramente entre derechos humanos, que se aplican a todo ser humano³, y los derechos del ciudadano, que conciernen solamente las personas que están habilitadas para participar en la vida política de la ciudad, y que tienen entonces el derecho al voto. (2013, p.49)⁴

La iniciativa popular es un derecho exclusivo de los ciudadanos. Para definir quiénes son ciudadanos, el artículo 90 de la Constitución Política se refiere a otro concepto: "los costarricenses". Jurídicamente, este concepto se define en los artículos 13 a 18; igualmente cabe destacar que el texto distingue entre costarricenses por nacimiento (art. 13 CP) y por naturalización (art.14 CP).

"La ciudadanía corresponde generalmente a la nacionalidad, pero no siempre. Todos los nacionales no son ciudadanos" (Cohendet, 2013, p.

³Hemos traducido la palabra "homme" que literalmente significa "hombre" por la palabra humano ya que consideramos que se trata de una mejor denominación para estos derechos.

⁴Texto original: «Dès 1789 on distingue clairement entre droits de l'homme, qui s'appliquent à tout être humain, et les droits du citoyen, qui ne concernent que les personnes qui sont habilitées à participer à la vie politique de la cité, et qui ont donc le droit de vote.»

95)⁵. No se trata de que los costarricenses por naturalización no sean ciudadanos, sino que tienen algunas restricciones en su ejercicio. Entre estas importa mencionar que no pueden sufragar durante el primer año de su naturalización (art. 94 CP).

La CP, en el párrafo primero del artículo 123, utiliza la siguiente redacción para referirse a quienes tienen el derecho de firmar el proyecto de ley que se pretende someter a la Asamblea Legislativa por medio de la iniciativa popular: “[...] los ciudadanos inscritos en el padrón electoral”. Esta misma formulación es utilizada en el párrafo primero del artículo 195 al regular la reforma constitucional por iniciativa popular; asimismo, es retomada en el artículo 1 de la Ley de Iniciativa Popular n.º 8 491 (en adelante LIP), mientras que el artículo 1 del Reglamento Sobre la Aplicación del Artículo 3 de la Ley de Iniciativa Popular n.º 8 491 del Tribunal Supremo de Elecciones (Decreto 04-2007) tiene una redacción un poco más exacta al precisar que se trata del Padrón Nacional Electoral: “[...] los electores inscritos en el Padrón Nacional Electoral”.

De lo expuesto en los últimos dos párrafos podemos concluir que existe una restricción a los costarricenses por naturalización, ya que sí al momento de revisar la firma no ha transcurrido el año posterior a su naturalización no pueden participar en los procesos de iniciativa popular.

Más adelante en esta investigación, cuando se estudien los requisitos para la presentación de una iniciativa popular para presentar un proyecto de ley veremos qué porcentajes de la ciudadanía son necesarios. Por el momento pasaremos al siguiente punto de nuestra definición.

c) PROPONE

La iniciativa popular es una propuesta de la ciudadanía a la Asamblea Legislativa. La doctrina distingue dos fases diferentes en el proceso de formación de las leyes. Según la norma francesa: “Dos etapas pueden distinguirse: la fase preparatoria; la de la elaboración de la ley y la fase decisoria, la de la aprobación de la ley” (Favoreu, 2014, p. 830)⁶.

⁵Texto original: «*La citoyenneté correspond généralement à la nationalité, mais pas toujours. Tous les nationaux ne sont pas des citoyens.*»

⁶Texto original: «*Deux étapes peuvent être distinguées: la phase préparatoire; celle de l'élaboration de la loi et la phase décisionnelle, celle de l'adoption de la loi.*»

La proposición de iniciativa popular se ubica en la primera de las dos fases: la fase preparatoria. Dentro de esta a su vez podemos distinguir entre la iniciativa legislativa y la redacción del proyecto de ley definitivo que se someterá a votación por parte de los diputados.

Como su nombre lo indica, se trata de una forma de iniciativa legislativa mediante la cual se puede someter al parlamento una propuesta para crear, suprimir y modificar las leyes inclusive la Constitución. Dejaremos a Carlos Arguedas el cuidado de definir el concepto de iniciativa legislativa: "La iniciativa es la fase introductoria e instauradora del proceso legislativo. Es la facultad de proponer la ley" (1978, p. 90).

También aportaremos la definición de Rubén Hernández (2000, p. 241):

La iniciativa en la fase introductoria e instauradora del procedimiento legislativo. Es la facultad de proponer la ley. Constituye un requisito necesario para que el procedimiento se origine. Prácticamente es la presentación a la Asamblea Legislativa de un proyecto de ley.

Daremos la palabra al famoso autor Karl Smith para que también nos comente este concepto:

Inclusive en democracia, necesariamente, la iniciativa legislativa es un asunto del gobierno [Poder ejecutivo]. Ciertamente, el gobierno puede compartir este derecho de iniciativa legislativa con otras instancias, particularmente puede existir una iniciativa popular y un derecho de iniciativa por el cuerpo legislativo, pero no puede haber gobierno sin iniciativa (1993, p. 404)⁷.

Recapitulando, los tres sujetos que tienen el poder de participar en la formación de la ley son el poder ejecutivo; el poder legislativo; y el pueblo por medio de la iniciativa popular.

⁷El texto original es en alemán. Nosotros contamos con una traducción al francés que a su vez hemos traducido al español. Lo ideal hubiera sido conseguir directamente una traducción al español del texto original, ya que no es aconsejable traducir otra traducción pues, poco a poco, se va perdiendo el sentido original del texto el cual puede, perfectamente, convertirse en uno completamente nuevo. En fin, por un tema de rigurosidad académica se tenía que hacer esta advertencia en pie de página. La traducción al francés del texto original es la siguiente: «*Même en démocratie, par la force des choses l'initiative des lois est une affaire du gouvernement. Certes, le gouvernement peut partager ce droit d'initiative des lois avec d'autres instances, et en particulier il peut y avoir une initiative populaire et un droit d'initiative du corps législatif, mais il ne peut y avoir de gouvernement sans initiative.*»

En nuestro ordenamiento jurídico, la CP lo establece de esta forma en el primer párrafo del artículo 123:

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

No obstante, la lectura del párrafo primero del artículo 195 de la CP pareciera que el Ejecutivo no tiene la potestad de proponer un cambio al texto de la CP⁸. El artículo constitucional en estudio exige que la proposición sea firmada por 10 diputados o por el 5% del padrón electoral; el artículo 181 del Reglamento de la Asamblea Legislativa retoma la exigencia de los 10 diputados, pero omite referirse a la iniciativa popular. En todo caso, dicha potestad es conferida a la ciudadanía en el párrafo primero del artículo 1 de la LIP:

Iniciativa. Durante el período de sesiones ordinarias de la Asamblea Legislativa, un cinco por ciento (5%), como mínimo, de los ciudadanos inscritos en el padrón electoral podrán ejercer la iniciativa para formar las leyes o reformar parcialmente la Constitución Política.

La doctrina ofrece otra clasificación de la iniciativa popular dependiendo de si se trata de una propuesta a la Asamblea Legislativa para legislar sobre un tema en particular, o bien, si se trata de la presentación de un proyecto de ley en la corriente legislativa. Rubén Hernández Valle (2004) denomina el primer supuesto como "iniciativa popular simple", mientras el segundo lleva el adjetivo calificativo de "formulada". Repetiremos esta idea con las palabras del autor costarricense:

⁸En ese mismo sentido se ha pronunciado Rubén Hernández Valle en su obra titulada "*Derecho Parlamentario Costarricense*", ya que al referirse al poder constituyente derivado señala que "[...] implícitamente se está estableciendo que esta materia está reservada exclusivamente a la Asamblea Legislativa, por lo que está prohibido la iniciativa gubernativa" (Hernández, 2000, p.329). Tenemos que matizar un poco las palabras que venimos de citar, en cuanto al "exclusivamente" no es del todo correcto pues ahora la ciudadanía también tiene la potestad de pedir que se reforme la Constitución por la vía de la iniciativa popular o bien inclusive hacerlo directamente por la vía del referéndum. El libro que hemos citado en este pie de página fue escrito con anterioridad a la reforma constitucional operada por la ley 8281 de mayo del 2002 por lo que al momento de su redacción esta frase era correcta.

Desde otro ángulo se distingue en simple, cuando se concreta en una moción dirigida a que el órgano u órganos legislativos aprueben un proyecto de ley con un contenido determinado, y en la formulada cuando, en cambio, el proyecto de ley debe ser completamente elaborado por quienes ejercen la iniciativa. (p. 392)

Debemos que determinar cuáles son las características de la iniciativa popular en el derecho costarricense ¿Se trata de una simple propuesta o bien de un proyecto de ley propiamente dicho? La LIP utiliza las palabras “proyecto de ley” en muchos de sus artículos (arts. 1, 2, 3 y 6), pero su procedimiento nos deja varias dudas sobre su naturaleza.

Para responder a esta interrogante lo mejor es preguntarnos primero qué entendemos por las palabras “proyecto de ley” en el derecho costarricense. ¿Una iniciativa se convierte en “proyecto de ley” cuando es presentada al Departamento de Secretaría del Directorio (art. 113 Reglamento de la Asamblea Legislativa)? ¿Se convierte en proyecto de ley cuando la iniciativa es delegada a una comisión legislativa? ¿Se trata propiamente de un proyecto de ley cuando la comisión lo somete al plenario para su aprobación en dos debates (art. 124 de la CP)?

El constitucionalista Rubén Hernández Valle se inclina por considerar que una iniciativa se convierte en proyecto de ley dentro de las comisiones legislativas: “El trámite de Comisión es justamente una de las principales etapas de la fase de instrucción o deliberación, pues es aquí donde verdaderamente se elaboran los proyectos de ley” (2000, p. 252). De todas formas, se trata solamente de una opinión jurídica, aunque muy fundamentada, por lo que la discusión sobre la definición del concepto “proyecto de ley” sigue abierta.

Las preguntas del párrafo anterior nos hacen pensar que la iniciativa popular en el ordenamiento jurídico puede ser clasificada de “simple”, aunque la LIP utilice la denominación “proyecto de ley”.

Existe otra clasificación posible de las iniciativas populares. Se trata de diferenciar las iniciativas populares donde el proyecto que los ciudadanos someten a la asamblea es “discrecional”, o por el contrario “vinculante”. Otra vez, dejaremos la palabra a Hernández:

También podría pensarse en el caso de una iniciativa cuyo contenido normativo puede ser discrecionalmente reformado

por el Parlamento, que se denomina justamente discrecional y otro en el que, en cambio, a los órganos estatales les está vedado reformar el texto del proyecto y sólo pueden aprobarlo o improbarlo, que se denomina vinculante. (2004, pp. 392-393)

Más adelante en esta investigación veremos que existen algunas interrogantes sobre el procedimiento al que se debe someter una iniciativa popular dentro de la Asamblea Legislativa. En todo caso, los diputados pueden modificar por completo el proyecto por la vía de las mociones lo que lo convierte en una iniciativa "discrecional". Criticaremos esta potestad de los diputados para modificar los proyectos de ley que les son propuestos por la ciudadanía por la vía de la iniciativa popular.

d) LEGISLACIÓN

La doctrina también clasifica la iniciativa popular en legislativa o constitucional dependiendo de la naturaleza del texto que se propone cambiar: "La iniciativa se distingue, desde un primer criterio de clasificación, en constitucional y legislativa, según la materia a que se refiere" (Hernández, 2004, p. 392).

Hemos utilizado la palabra genérica "legislación" en nuestra investigación, ya que por la vía de la iniciativa popular, en nuestro ordenamiento, se puede crear, modificar, suprimir las leyes y realizar reformas parciales a la Constitución. Ello en virtud de lo estipulado en el párrafo primero del artículo 123 CP y el inciso 1) del artículo 195 CP, así como el párrafo primero del artículo 1 de la LIP.

¿Se puede solicitar la aprobación o denuncia de un tratado internacional por la vía de la iniciativa popular? El inciso 10 del artículo 140 CP señala que "Celebrar convenios, tratados públicos y concordatos [...]" es una atribución que le corresponde al presidente de la República y al respectivo ministro.

¿Pero se trata de una atribución exclusiva? Es una pregunta difícil. Surge una interrogante al respecto. El inciso 5 de dicho artículo señala que "Ejercer iniciativa en la formación de las leyes, [...]" es también una potestad conjunta del presidente y del ministro de ramo y no por ello se trata de una potestad exclusiva ya que, como lo hemos visto en este

ensayo, tanto la Asamblea como la ciudadanía pueden ejercer la iniciativa en la formación de las leyes.

El artículo 7 de nuestra CP señala que si bien los tratados internacionales tienen un carácter superior a las leyes, son de una jerarquía menor a la Carta Magna. Partiendo del adagio de derecho de que "quien puede lo más puede lo menos", la ciudadanía debería entonces poder solicitar a la Asamblea la aprobación o la renuncia de los tratados internacionales.

La práctica usual es que el Ejecutivo negocie el tratado con sus homólogos de otro país. Pero se puede presentar la hipótesis de que la ciudadanía proponga la adhesión o la renuncia del país a un tratado ya existente.

No existe una norma que expresamente habilite a la ciudadanía para ejercer la iniciativa popular en materia de tratados internacionales, pero tampoco la CP lo prohíbe ni lo reserva como una potestad exclusiva del presidente de la República.

La iniciativa popular en nuestro ordenamiento emana de la modificación de algunos pocos artículos de la CP y su ley no resuelve los vacíos jurídicos que surgen de la interpretación de estos artículos. La LIP solamente consta de 7 artículos, por tal esta razón las interrogantes planteadas no se logran responder satisfactoriamente con el análisis de la ley.

e) ASAMBLEA LEGISLATIVA O REFERÉNDUM

El último aspecto de nuestra definición es el sujeto que debe resolver la propuesta que la ciudadanía realiza por la vía de la iniciativa popular. Puede ser la Asamblea Legislativa o bien la misma ciudadanía por la vía del referéndum.

Recordemos las palabras de Moderne (2002) citadas en la introducción, que advertían acerca de la ambigüedad del instituto de la iniciativa popular. Es sobre este elemento de nuestra definición que se desvanecen las fronteras entre la iniciativa popular y el referéndum.

Por el momento, trataremos de mantenernos lejos de esta confusión centrándonos en el primer sujeto que puede decidir sobre la proposición de la ciudadanía: la Asamblea Legislativa. A este tipo de iniciativa la doctrina le ha dado el nombre de iniciativa legislativa "ad parlamentum", citaremos a Daniel Zovatto:

Por regla general, se trata de iniciativas legislativas populares ad parlamentum, ya que los proyectos de ley o reforma constitucional que se presentan son estudiados por el Parlamento, que toma la decisión al respecto sin consultar al electorado. (2015, p.42)

La modalidad que regula la LIP es precisamente "ad parlamentum". Tal como lo hemos estudiado, en nuestro ordenamiento la iniciativa popular puede ser calificada de "simple" y "discrecional". Es aventurado afirmar que el pueblo propone un "proyecto de ley" y en todo caso este puede ser modificado completamente por los diputados quienes tendrán la última palabra.

Hasta el momento la distinción entre la iniciativa popular y el referéndum parece bastante sencilla. Citaremos de Moderne para acentuar esta distinción:

No se puede confundir la iniciativa legislativa o constitucional con el referéndum: éste obedece a una iniciativa distinta a la del pueblo. Sea obligatorio o facultativo, el pueblo sólo puede aceptar o rechazar una decisión, una ley o una Constitución sin intervenir para nada en la convocatoria del mismo. (2002, p.121)

En el ordenamiento jurídico costarricense, la ciudadanía puede convocar a un referéndum para convertir en ley un proyecto que ella misma ha formulado y de esta manera hasta puede realizar reformas parciales a la CP.

El referéndum por iniciativa popular (o ciudadano) es reconocido en el art. 105, párrafo segundo de la Carta Magna:

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

Este mecanismo de democracia directa es un híbrido entre la iniciativa popular y el referéndum. Su clasificación en uno u otro grupo, desde el prisma de la teoría, es muy difícil y por lo demás completamente inútil. Lo importante es saber que en nuestro ordenamiento existe la posibilidad de que el pueblo decida sobre un proyecto que él mismo ha presentado por la vía de la iniciativa popular.

La Ley de Regulación del Referéndum (8492) norma este mecanismo de democracia directa en la Sección I del Capítulo II bajo el nombre de "Referéndum ciudadano" en los artículos del 6 a 11, por lo que la ley clasifica como un referéndum. Nosotros lo estudiaremos a fondo en un próximo ensayo de esta revista. Por lo pronto, dejaremos la palabra a Steffan Gómez para enfatizar en que la doctrina también ha clasificado nuestro "referéndum ciudadano" como un tipo de iniciativa popular:

La iniciativa popular directa es la vía por la cual un porcentaje predefinido de ciudadanos pueden proponer nueva legislación y convocar, sin intervención de las autoridades políticas, un referéndum para la aprobación de la misma. Por el contrario, la iniciativa popular indirecta ocurre cuando la legislación propuesta debe ser canalizada necesariamente a través del Congreso. En este caso, los diputados tienen la posibilidad de modificar la propuesta inicial, de adoptarla directamente, o simplemente rechazarla de plano. (2010, p. 22)

La iniciativa popular del ordenamiento jurídico costarricense puede ser clasificada entonces como "indirecta" cuando surge por el procedimiento regulado en la LIP, y como "directa" cuando se lleva a cabo el referéndum ciudadano.

3. PROCEDIMIENTO

En esta sección del ensayo veremos, a grandes rasgos, el procedimiento que se debe seguir en caso de una iniciativa popular. Existen algunos tratados de derecho parlamentario en nuestro medio y no pretendemos desarrollar este tema con mayor profundidad por ser "harina de otro costal".

La LIP regula el procedimiento para activar este mecanismo de democracia directa. Los ciudadanos recolectan las firmas y presentan el

proyecto a la Asamblea (artículo 2; inciso a); esta, en un plazo de ocho días, lo remite al Tribunal Supremo de Elecciones (artículo 2; inciso b) quien tiene un período de 30 días para revisar las firmas y verificar que se cumple el porcentaje exigido. En caso de que no alcance el porcentaje de firmas válidas, se otorga un tiempo improrrogable de noventa días para completarlas (párrafo 2, artículo 3). Una vez que se verifica que la iniciativa cuenta con las firmas válidas necesarias, se remite a la Asamblea Legislativa (artículo 4).

El artículo 5 de la LIP empieza con la siguiente frase: "El proyecto deberá tramitarse por los procedimientos legislativos ordinarios". Eduardo Ortiz Ortiz nos indica dónde buscar estos procedimientos: "Los artículos 123 y siguientes de la CP regulan el trámite para la formación de las leyes [...]" (2002, p. 43).

Lamentamos que el legislador no desarrollara un procedimiento especial para la tramitación de las iniciativas populares. Si cinco por ciento del padrón nacional solicita que se legisle sobre una determinada materia, lo deseable sería que dicho expediente tenga un procedimiento que no se pueda desnaturalizar por la vía de las mociones.

Carlos Manuel Arguedas, en 1978 (p. 93), consideraba que existían límites a las mociones por el fondo. Citaremos sus propias palabras:

Tales límites pueden conceptuarse, en síntesis, diciendo que la moción debe ser leal a su objeto, que, como se ha visto, consiste en modificar o completar un proyecto, sin sustituirlo ni alterarlo, injertando en él normas ajenas a su asunto, al punto de desvirtuarlo.

La misma opinión escribe Rubén Hernández Valle veintidós años después en su libro "Derecho Parlamentario Costarricense" (2000). Sin embargo reconocen que "[...], en la práctica, las llamadas "mociones de fondo" suelen encubrir, viciosamente, verdaderas iniciativas" (Arguedas, 1978, p. 93).

Para evitar que los proyectos "duerman el sueño de los justos", el legislador sí previó algunas disposiciones particulares. Citaremos una frase del artículo 6 de la LIP que fija un plazo a los diputados: "Los proyectos de iniciativa popular deberán ser votados en la Asamblea Legislativa, en un plazo máximo de dos años, [...]".

Este plazo empieza a computar desde la fecha en que la Secretaría del Directorio del Plenario recibe la iniciativa, y se suspende durante los recesos legislativos así como las sesiones extraordinarias, a menos que el Ejecutivo convoque este proyecto.

¿Qué pasa si los diputados incumplen con este plazo? La respuesta se encuentra en el párrafo segundo del artículo 6 de la LIP:

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

La iniciativa popular constitucional tiene un procedimiento diferente. Recordemos que en los ordenamientos con una constitución rígida, como el nuestro, el poder de revisar la Constitución se manifiesta con un trámite más complejo que el utilizado para las leyes. Citaremos al profesor Michel Verpeaux: "Este procedimiento de revisión se concretiza ya sea con la exigencia de una mayoría más difícil de alcanzar que para la adopción de una ley, o por la intervención de una asamblea especial" (2010, pp. 98-99)⁹.

En nuestro ordenamiento jurídico, el poder de revisión derivado se lleva a cabo por una mayoría calificada; mientras que el poder de revisión originario, por medio de una Asamblea Constituyente. Esta última no puede ser convocada a través de la iniciativa popular.

El párrafo tercero del artículo 123 de nuestra Constitución establece que las iniciativas populares constitucionales deben seguir el procedimiento de revisión derivado regulado a partir del artículo 195.

⁹Texto original: «Cette procédure de révision se concrétise soit par l'exigence d'une majorité plus difficile à atteindre que pour l'adoption d'une loi ordinaire, soit par l'intervention d'une assemblée spéciale».

4. REQUISITOS

Para facilitar su estudio, hemos diferenciado los requisitos de las restricciones. Haremos otra distinción entre los requisitos formales y los substanciales. Ambos tipos de requisitos giran alrededor de las firmas de los ciudadanos inscritos en el padrón electoral. Discutiremos primero sobre los requisitos formales y después, los substanciales.

a) REQUISITOS FORMALES

El inciso c) del artículo 2 de la LIP exige que las hojas donde se recolectan las firmas cuenten con una breve reseña del proyecto que se pretende someter a iniciativa popular; así como el nombre, el número de cédula y la firma de los ciudadanos que apoyan la iniciativa. El artículo 2 del respectivo reglamento del TSE (Decreto 04-2007) agrega algunas otras exigencias prácticas: el inciso b) exige que las hojas se encuentren foliadas; mientras el inciso c) se refiere a la organización de la hoja, una columna para la cédula, otra para el nombre y la última para la firma.

En todo caso, el párrafo primero del este artículo 2 del Reglamento sobre la Aplicación del Artículo 3 de la Ley de Iniciativa Popular n.º 8 491, dispone que “[...], el Tribunal pondrá a disposición de los interesados una plantilla con el formato requerido de las hojas para la recolección de firmas”. El TSE facilita a los ciudadanos el cumplimiento de estos requisitos formales facilitando el ejercicio de este instrumento de democracia directa.

b) REQUISITOS SUBSTANCIALES

Los requisitos substanciales se refieren al número de ciudadanos inscritos en el padrón electoral necesarios para poder llevar a cabo la iniciativa popular. Dos preguntas se tienen que responder: ¿Quiénes? Y ¿Cuántos?

Al desmenuzar la definición de iniciativa popular, avanzamos que quienes se encuentran habilitados para desencadenar este mecanismo de democracia directa son los ciudadanos inscritos en el padrón nacional electoral. Como ya tratamos detalladamente este punto con anterioridad, responderemos a la siguiente pregunta: ¿Cuántos?

Sobre este requisito, al hacer un estudio de derecho comparado, Steffan Gómez Campos (2010, p. 24) identifica una regla general que siguen los países latinoamericanos:

El rango de este apoyo varía dependiendo del país y el tema que se someta a consideración. Sin embargo, la iniciativa popular directa para modificar la constitución requiere por lo general niveles de apoyo ciudadano mayor que las propuestas para modificar legislación ordinaria.

El ordenamiento jurídico costarricense rompe esta generalidad. El requisito para la iniciativa popular legislativa es de cinco por ciento de los ciudadanos inscritos en el padrón electoral (párrafo primero; art. 123 CP); el mismo porcentaje que se necesita para la iniciativa popular constitucional (inciso 1; art. 195 CP). Es también el porcentaje requerido para someter una propuesta popular a referéndum (párrafo segundo; art. 105 CP).

Consignaremos el comentario de Rubén Hernández Valle al artículo 123 de la CP en relación con este porcentaje:

Pareciera que el porcentaje exigido es alto, pues en estos momentos aquél implica la recolección al menos de ciento veinte mil firmas, lo cual es bastante difícil y además excesivamente oneroso. Ya existe un proyecto de reforma constitucional tendente a rebajar dicho porcentaje a un tres por ciento de los electores inscritos en el Padrón Electoral. No obstante, me parece que sería equitativo establecer un número fijo de electores en vez de un porcentaje determinado, a fin de no restringir demasiado el ejercicio de este derecho electoral. (2008, p. 357)

De nuestro lado, también nos parece que el 5% es demasiado alto. Teniendo en cuenta que es el mismo requerido para la iniciativa popular y para el referéndum popular, resultaría ilógico que un movimiento ciudadano recoja ese porcentaje de firmas y solicite una iniciativa popular, sobre todo, si consideramos que la propuesta puede ser modificada por completo y además no ser aprobada por los diputados.

En cuanto al proyecto de ley al que se refiere el autor, nos parece adecuada su idea de establecer un número fijo de ciudadanos inscritos en el padrón nacional electoral para desencadenar una iniciativa popular.

Se trata de una distancia social. Efectivamente, creemos en el comentario de Hernández a la CP, reflexiona que “[...] la iniciativa legislativa y constitucional popular surge en países en que, por razones del tamaño de su territorio o del número de habitantes -con la excepción de Suiza- al ciudadano común se le hace muy difícil tener acceso directo a los legisladores”(2008, pp. 357-358).

Nosotros pensamos que no es el tamaño del territorio ni de la población lo que dificulta al ciudadano “de a pie” relacionarse con el diputado si no que nos encontramos frente a una crisis del régimen de representación política¹⁰.

Esta crisis de la representación tiene diversas manifestaciones. El escenario político costarricense ha evolucionado de un tradicional bipartidismo hacia un multipartidismo. Los historiadores José Carlos Chinchilla y Maynor Mora en su ensayo “El sistema de partidos políticos en Costa Rica durante la segunda mitad del siglo XX” estudiaron esta transición (Chinchilla y Mora, 2005)¹¹. Podemos decir que esta crisis del bipartidismo culmina en las elecciones presidenciales del 2014, cuando Luis Guillermo Solís, candidato del partido Acción Ciudadana, es elegido presidente de nuestra República.

Existe una obra conjunta entre la Universidad de Costa Rica y el Tribunal Supremo de Elecciones titulada “Respuestas ciudadanas ante el malestar con la política: salida, voz y lealtad” que analiza de forma tanto cuantitativa como cualitativa el comportamiento de los electores en relación con los partidos políticos y sus gobernantes. Se estudia el abstencionismo y la falta de militancia de los ciudadanos comunes como otro síntoma del malestar ciudadano (UCR y TSE, 2011).

No nos detendremos sobre esta crisis de la representación ya que no es lugar para ello. Pero creemos que para dotar de legitimidad un régimen político empañado por esta crisis, se ha recurrido a los diferentes

¹⁰La doctora Marie-Anne Cohendet escribió hace ya más de diez años en la Revista Francesa de Derecho Constitucional un artículo titulado “Una crisis de la representación?” (Cohendet, 2004) en el que se plantea este problema.

¹¹El método historiográfico, en aras de la objetividad, exige cierta distancia temporal entre los autores y los procesos que se estudian. Distancia de la que carece la investigación que hemos citado.

institutos de la democracia directa. El criterio del autor no es errado, simplemente, no lo compartimos¹².

Tampoco compartimos la concepción Marie-Anne Cohendet (2004) sobre lo "accesibles" que son los diputados sobre las iniciativas de los ciudadanos "de a pie", específicamente aquellas que se encuentran dirigidas a cambiar las relaciones de poder existentes entre la clase política y los ciudadanos.

Investigaciones historiográficas orientadas en la genealogía, dentro de las que podemos destacar "Poder y redes sociales en la Cartago Colonial 1600-1718" de Eduardo Madrigal Muñoz (2009) y "La dinastía de los conquistadores: la crisis del poder en la Costa Rica contemporánea" de Samuel Stone (1975), demuestran que con las excepciones propias a toda regla, la clase política costarricense, desde la colonia, es esencialmente un grupo cerrado unido por vínculos familiares. En palabras llanas: "algunos son más iguales que otros".

Tenemos que matizar esta crítica un poco. Es simplemente una divergencia de opiniones acerca del papel del diputado en la política nacional. No se trata de una cuestión jurídica y nuestra Constitución nos garantiza el derecho de tener la opinión política que nos parezca justa.

Citaremos el párrafo que tanto criticamos de Rubén Hernández Valle:

En la praxis, ningún ciudadano que haya querido presentar un proyecto de ley ordinario o de reforma constitucional ha encontrado nunca un obstáculo para ello. Nos parece que la introducción de la iniciativa popular era totalmente innecesaria y posiblemente nunca será ejercitada, pues carece totalmente de razonabilidad gastar dinero y tiempo en recoger ciento veinte mil firmas de ciudadanos inscritos en el Padrón Electoral en vez de conseguir un solo diputado para que acoja el respectivo proyecto a trámite. (2008, p.358)

Tenemos que hacer otra crítica a este párrafo. El comentario de la Constitución en la edición del 2015 (Hernández, 2015) es exactamente el

¹²La bibliografía me traiciona, ya que Hernández Valle es mi principal fuente. En pie de página tengo que reconocer que la verdadera razón por la que critico tanto a don Rubén es la admiración que siento por su enciclopédico trabajo: gracias a sus libros me he enamorado del derecho constitucional.

mismo de la edición del 2008 (Hernández, 2008). En siete años el texto de este artículo de la Carta Magna no ha cambiado ni una coma, pero algo sí cambió: ¡Se legisló una ley por medio de la iniciativa popular!¹³.

Se trata de Reformas y Adiciones a la Ley de Conservación de la Vida Silvestre Ley 7317 del 30 de octubre de 1992 (9106) tramitada en la Comisión permanente especial del ambiente, publicada en la Gaceta el 24 de abril de 2013.

Existen también otros dos proyectos de ley -actualmente en trámite- desencadenados por medio de la iniciativa popular. Se trata de las Reformas al Código Penal, Ley 4 573, del 4 de mayo de 1970 y Reformas de la Ley de Bienestar de los Animales, Ley 7 451, del 17 de noviembre de 1994 tramitada en la Comisión de ambiente bajo el expediente 18 625 y la Ley para la gestión integrada del recurso hídrico también tramitada en la Comisión de ambiente con el expediente 17 742.

5. RESTRICCIONES

Existen algunas restricciones a los proyectos de ley presentados por medio de la iniciativa popular. Algunas se encuentran explícitamente enunciadas en las normas, mientras que otras son implícitas. Es en este orden que las estudiaremos.

a) RESTRICCIONES EXPLÍCITAS

Ciertos temas han sido vedados para que no puedan ser legislados por la vía de la iniciativa popular. Veremos al traducir a Karl Smith y al citar a Steffan Gómez que estas restricciones se repiten frecuentemente en el derecho comparado. Tanto en Alemania como en América Latina no se pueden presentar iniciativas populares en materia presupuestaria y tributaria.

Traduciremos primero a Karl Smith (1993, p.405)¹⁴ para el caso alemán:

¹³Tenemos que agradecer a los señores Miguel Madrigal Ureña y Edwin Porras Arias, así como a la señora Luzbertha Ureña Garbanzo -funcionarios del Archivo de la Asamblea Legislativa- por la atención recibida: sin sus extensos conocimientos sobre las leyes y los proyectos legislativos, nuestra investigación jamás hubiera podido arrojar estos frutos.

¹⁴Texto original: « Restrictions et exceptions. Certains sujets, en particulier les lois financières, sont exclus de l'initiative populaire dans les constitutions démocratiques. L'exception de l'art. 73 al. 4 RV (sur le budget, les

Restricciones y excepciones. Ciertos temas, particularmente las leyes financieras, son excluidos de la iniciativa popular en las constituciones democráticas. La excepción del art. 73 párrafo 4 (sobre el presupuesto, las leyes fiscales y las órdenes de pago, solamente el Reichpräsident puede decretar el recurso a una decisión por referéndum) se aplica también al referéndum por iniciativa popular.

Para Latinoamérica, en su estudio de derecho comparado, Steffan Gómez subraya lo siguiente:

Por otro lado, con respecto a los temas sujetos de ser sometidos a iniciativa popular, la Constitución puede restringir la iniciativa a temas determinados, o bien dejarlo abierto a los intereses nacionales estipulando algunas excepciones particulares. En América Latina la mayoría de los países con iniciativa popular indirecta dejan abierta la temática a asuntos de interés popular, a excepción de propuestas relacionadas con presupuesto, impuestos y en algunos casos también tratados internacionales y derechos constitucionales fundamentales. (2010, p. 23)

Estas restricciones se encuentran en nuestro ordenamiento jurídico reguladas en el párrafo segundo del artículo 123 de la CP y en el párrafo segundo del artículo 1 de la LIP, donde esta ley repite, palabra por palabra, el texto de la Constitución: "La iniciativa popular no procederá cuando se trate de proyectos relativos a materia presupuestaria, tributaria, fiscal, de aprobación de empréstitos y contratos o actos de naturaleza administrativa".

Tenemos que preguntarnos cuáles son las razones que se encuentran detrás de estas restricciones. Pareciera que se quiere evitar la presentación de iniciativas populistas/demagógicas que afecten la estabilidad del presupuesto nacional. La crisis fiscal actual nos indica que no son necesarias iniciativas populares en esta materia para que el erario público se dilapide fácilmente.

lois fiscales et les ordres de paiement, seul le Reichpräsident peut décréter le recours à une décision référendaire) s'applique aussi à l'initiative populaire de décision référendaire »

Los diputados y el Poder Ejecutivo se encuentran al margen de una serie de excepciones fiscales muy controversiales que no discutiremos en este ensayo. Tampoco se realizan las enmiendas presupuestarias necesarias con el fin de asegurar la estabilidad financiera del Estado costarricense.

¿Cómo vamos a pretender, en democracia, que una materia tan sensible como esta sea vedada al pueblo y dejada exclusivamente en manos de sus representantes? En palabras de Arguedas: "A favor de la iniciativa popular se esgrime el argumento de que, residiendo la soberanía en el pueblo, no se ve cómo esa facultad pueden ejercerla sus delegados -el gobierno y el parlamento-, y sin embargo no pueda hacerla él mismo". (1978, p. 131)

Pareciera ser que dichas restricciones nacen de una concepción paternalista del pueblo, propias de las tesis de la soberanía nacional. El historiador Hugo Vargas González (2008) en su ensayo titulado "El sistema electoral en Costa Rica durante el siglo XIX" estudia nuestros primeros años como República. Vargas González comenta cómo las restricciones al derecho al voto, ya sean de orden económico (Ley de Bases y Garantías de 1841 y Constitución de 1844) o bien bajo pretextos culturales (Constitución de 1874), buscaban excluir la participación de las clases populares (Vargas, 2008, pp. 5-8). Más conocido por los abogados es Jorge Francisco Sáenz Carbonell quien explica que estas restricciones reflejan el carácter oligárquico del ascenso de las élites cafetaleras al poder político (2008, p. 504). No podemos calificar este tipo de restricciones de "democráticas" y por esta razón no las compartimos y las criticamos ferozmente.

b) RESTRICCIONES IMPLÍCITAS

Se trata del mismo límite que encuentran los diputados cuando legislan iniciativas del Poder Ejecutivo o Legislativo: los derechos humanos. Tanto los derechos reconocidos en la Constitución como en los distintos instrumentos internacionales de derechos humanos son un límite a la iniciativa popular. Mi profesor de derechos humanos, Haideer Miranda Bonilla, define este límite como "El principio de la dignidad humana" en su obra "Derechos fundamentales en América Latina". Citaremos una de sus frases: "En el plano normativo, la dignidad humana asume la función de convertirse en cláusula de interpretación de los derechos regulados en los textos constitucionales y convencionales y de límite para el legislador en materia de revisión constitucional" (2015, p. 216).

Con énfasis en los derechos humanos de carácter económico y social, se ha desarrollado el principio de progresividad de los derechos humanos el cual es retomado en el artículo 26 de la Convención Americana de Derechos Humanos. Se puede consultar la obra titulada "Régimen Jurídico de los Derechos Fundamentales" de Hernández para profundizar este punto (2008).

Cabe destacar que este principio no se limita específicamente a los derechos económicos y sociales y aplica también para los demás derechos humanos (Alonso, 2013).

Básicamente, la idea que se encuentra detrás de este principio es que no se puede retroceder en la protección de los derechos humanos. Ni siquiera aunque lo pida a gritos la mayoría del pueblo.

6. CONCLUSIÓN

La iniciativa popular es un instrumento de democracia directa tendiente a legitimar democracias empañadas por una cierta crisis de la representación. En el ordenamiento jurídico costarricense se tiene que replantear este instituto con el fin de que no sea un "saludo a la bandera" pues sus requisitos lo vuelven un instituto, aunque posible, muy difícil de implementar. Debería existir un procedimiento especial para los proyectos de ley que surgen de la iniciativa popular a fin de que no puedan ser desnaturalizados en la Asamblea por la vía de las mociones. Finalmente, consideramos que sus restricciones explícitas (la materia presupuestaria, tributaria y fiscal) son muy cuestionables.

Literatura consultada

Alonso, E. (2012). *Convención Americana de Derechos Humanos y su proyección en el derecho argentino*. Buenos Aires, Argentina: Departamento de publicaciones de la Facultad de Derecho.

Arguedas, C. (1978). *La iniciativa en la formación de la ley*. San José, C.R.: Editorial Juricentro.

- Chinchilla, J y Mora, M. (2005) *El sistema de partidos políticos en Costa Rica durante la segunda mitad del siglo XX*. San José, C.R.: Editorial Universidad de Costa Rica.
- Cohendet, M. (2013). *Droit constitutionnel*. Paris, Francia: Editorial Lextenso.
- Cohendet, M. (2004). Une crise de la représentation politique? *Revue française de droit constitutionnel*, (18), 41-61.
- Favoreu, L. (2014). *Droit constitutionnel*. Paris, Francia: Dalloz.
- Gómez, S. (2010). Mecanismos de democracia directa en América Latina: una revisión comparada. *Revista Digital de Derecho Electoral*, (10), 1-36.
- Haba, P. (2010). *Los juicios de valor*. San José, C.R.: Editorial Universidad de Costa Rica.
- Hernández, R. (2008). *Constitución Política de la República de Costa Rica. Comentada y con citas de jurisprudencia*. San José, C.R.: Editorial Juricentro.
- Hernández, R. (2015). *Constitución Política de la República de Costa Rica. Comentada y con citas de jurisprudencia*. San José, C.R.: Editorial Juricentro.
- Hernández Valle, R. (2000). *Derecho Parlamentario Costarricense*. San José, C.R.: Editorial Juricentro.
- Hernández, R. (2004). *El Derecho de la Constitución T.I.* San José, C.R.: Editorial Juricentro.
- Hernández, R. (2010). *Régimen Jurídico de los Derechos Fundamentales*. San José, C.R.: Editorial Juricentro.
- Madrigal, E. (2009). Poder y redes sociales en la Cartago colonial, 1600-1718. *TRAMA*, (1), 39-62.
- Miranda, H. (2015). *Derechos fundamentales en América Latina*. San José, C.R.: Editorial Jurídica Continental.
- Moderne, F. (2002). Las instituciones de democracia semidirecta en la Europa contemporánea. *Revista Costarricense de Derecho Constitucional*, (3), 111-148.
- Ortiz, E. (2002). *Tesis de Derecho Administrativo T.I.* San José, C.R.: Editorial Stradtman.

- Sáenz, J. (2008). *Los sistemas normativos en la historia de Costa Rica*. Heredia, C.R.: Editorial Chico.
- Smith, K. (1993). *Théorie de la Constitution*. Paris, Francia: PUF.
- Stone, S. (1975). *La dinastía de los conquistadores: la crisis del poder en la Costa Rica contemporánea*. San José, C.R.: EDUCA.
- Trejos, S. (2014). El ideal democrático: la democracia directa. *Revista Digital de Derecho Electoral*, (18), 131-149.
- Trejos, S. (2016). Tres momentos en los que el pueblo ha querido gobernarse por medio de la democracia directa. *Revista Digital de Derecho Electoral*, (21), 217-234.
- Universidad de Costa Rica; Tribunal Supremo de Elecciones. (2011). *Respuestas ciudadanas ante el malestar con la política: salida, voz y lealtad*. Recuperado de http://www.tse.go.cr/pdf/varios/respuestas_ciudadanas.pdf
- Vargas, H. (2008). *El sistema electoral en Costa Rica durante el siglo XIX*. San José, C.R.: Editorial Universidad de Costa Rica.
- Verpeaux, M. (2010). *Manuel de droit constitutionnel*. Paris, Francia: PUF.
- Zovatto, D. (2015). Las instituciones de la democracia directa. *Revista Digital de Derecho Electoral*, (20), 34-75.