

## La muy necesaria renovación de la revocatoria de mandato de la alcaldía en Costa Rica

Ariel Calderón González\*  
Jose Daniel Córdoba Molina\*\*  
Laura Guido Pérez\*\*\*

[https://doi.org/10.35242/RDE\\_2020\\_29\\_5](https://doi.org/10.35242/RDE_2020_29_5)

### Nota del Consejo Editorial



**Recepción:** 6 de junio de 2019.

**Revisión, corrección y aprobación:** 16 de octubre de 2019.

**Resumen:** La revocatoria de mandato es un mecanismo de la democracia directa que permite destituir un puesto de elección popular. En la actualidad, con base en lo estimado en el Código Municipal, se permite la destitución por revocatoria de mandato de las autoridades municipales. No obstante, a pesar de ser una herramienta para la ciudadanía, en la práctica su aplicación tiene lo que se conoce como "trampa electoral". Por un lado, si participa poca gente, los porcentajes para ganar son mayores a lo establecido por la ley; pero por otro, si la participación es elevada, los votos nominales necesarios para una destitución son desproporcionalmente mayores a los alcanzados para la elección. A partir de un análisis social, legal, político y estadístico, el artículo presenta una serie de propuestas para renovar la figura de la revocatoria de mandato, entre las que se encuentra la aplicación de nuevos criterios para la elección, específicamente para el puesto de la alcaldía, al sugerir que la opción de destitución obtenga un voto más que los alcanzados en su designación y que esta supere por mayoría simple a la otra opción electoral.

**Palabras clave:** Revocatoria del mandato / Puesto de elección popular / Alcalde / Elecciones municipales / Plebiscito / Sistema de elección de alcaldes / Reformas electorales.

**Abstract:** The revocation of mandate is a mechanism of direct democracy, which allows removing from office, a person who holds a popular election post. Currently, based on what is established in the Municipal Code, removal from office is allowed by revocation of mandate of municipal authorities. Nonetheless, in spite of being a tool for the citizens, its application, in practice, has what is known as an "electoral trap". On the one hand, if just a few people participate, the percentages to win are higher than the ones established by law; on the other hand, if turnout is high, the nominal votes necessary for the removal are disproportionately higher than those obtained for the election. Based on a statistical, political, legal and social analysis, the article presents a series of proposals to renew the figure of revocation of mandate. One of these proposals is the application of new criteria for the election, specifically for the post of Mayor, suggesting that the removal from office option may get one more vote than those obtained in the appointment and that this designation defeats the other electoral option by simple majority.

**Key Words:** Revocation of mandate / Popular election post / Mayor / Municipal elections / Plebiscite / System of election of mayors / Electoral reforms.

\* Costarricense, sociólogo, correo arielca06@gmail.com. Asesor diplomático y asesor parlamentario. Máster en Sociología Política en The London School of Economics and Political Science.

\*\* Costarricense, estudiante, correo josedanielcordoba@gmail.com. Asesor Parlamentario. Estudiante de Derecho de la Universidad Latina de Costa Rica.

\*\*\* Costarricense, politóloga, correo laura.guidoperez@gmail.com. Diputada de la República de Costa Rica 2018-2022. Licenciada en Ciencias Políticas de la Universidad de Costa Rica.

## 1. INTRODUCCIÓN

La revocatoria de mandato es un mecanismo de democracia directa, en la cual la ciudadanía tiene el poder de destituir a sus gobernantes por acciones que consideren suficientes como para impedirle que termine su mandato en el período establecido. En este sentido Fernández indica que “se trata [...] de un proceso de remoción de funcionarios electos popularmente; pero no por acto de órganos constitucionales [...] sino por el mismo cuerpo electoral que los designó [...]” (2017, p. 107).

La Sala Constitucional, por medio de su sentencia 2004-11608, determina que el plebiscito revocatorio:

[...] se constituye en una manifestación directa de la democracia participativa, propia de nuestro sistema de gobierno [...]. 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.

En Costa Rica este mecanismo electoral solo puede ser ejercido para la destitución de alcaldías e involucra cuatro actores. En primer lugar, tanto la normativa para la revocatoria, como la revocatoria misma deben gestionarse dentro del concejo municipal. Paralelamente, la administración municipal debe ejecutar lo que el concejo en su seno decida, que va desde la publicación y ejecución de los decretos emitidos al respecto, hasta la ejecución presupuestaria para la realización de esta revocatoria. El Tribunal Supremo de Elecciones (TSE), por otro lado, constituye el tercer actor, encargado de legitimar y asesorar el proceso e impartir justicia electoral, porque no lo organiza este proceso, sino que actualmente la ley deja todo el peso de su organización a la municipalidad. Finalmente, el último actor es el electorado que, por medio de su participación, definirá el resultado de dicha revocatoria.

En teoría, esta herramienta dota de mecanismos al electorado para que pueda ejercer control sobre sus gobernantes y quitarlos en razón de sus acciones u omisiones. En la práctica, se encuentra que este proceso tiene una serie de obstáculos que, lejos de incentivar un control activo de la participación ciudadana, crean barreras políticas y umbrales matemáticos que limitan seriamente el espíritu de la legislación.

En razón de ello, surge la pregunta **¿Cómo puede generarse un mecanismo de revocatoria de alcaldías que incentive la participación y control ciudadano?** Este artículo busca dar respuesta a esta pregunta mediante el estudio de los procesos revocatorios convocados desde el 2004, así como del análisis de la legislación actual, con el objetivo de plantear una serie de reformas al Código Municipal y al Código Electoral.

## 2. LEGISLACIÓN VIGENTE

El proceso de revocatoria de mandato está normado en el Código Municipal, instruido, además, por el *Manual para la realización de consultas populares a escala cantonal y distrital* promulgado por el Tribunal Supremo de Elecciones (TSE) en su decreto n.º 03-98 del 21 de octubre de 1998, el que incluye recomendaciones básicas sobre el procedimiento por seguir.

Estos procesos están diseñados para que la ciudadanía se pronuncie sobre la destitución, o no, de su alcaldía. Por su naturaleza, requieren de la existencia previa, pública e inequívoca de un reglamento de consultas populares que constituya una fuente primaria de regulación para todo el proceso. Dicho reglamento debe ser promulgado por el concejo municipal y una vez aprobado su texto debe ser publicado en el Diario Oficial La Gaceta, para su entrada en vigencia.

Las regidurías que conforman el concejo municipal pueden convocar el plebiscito revocatorio por medio de la presentación y aprobación de una moción que cumpla con una serie de requisitos. La moción debe contar con la firma de al menos una tercera parte del total de sus miembros y debe ser aprobada por al menos tres cuartas partes de estos. Adicionalmente, dicha moción debe detallar que se trata de un plebiscito revocatorio de mandato, determinar el cargo que se está sometiendo a consulta popular, la fecha y horario de celebración de la consulta, la asignación del órgano responsable de la organización, la dotación del contenido presupuestario para financiar la consulta y demás regulaciones específicas del evento. Finalmente, el acuerdo de convocatoria al plebiscito revocatorio no está sujeto al poder de veto que puede ejercer la alcaldía municipal.

Cumplido con todo lo anterior, el concejo municipal debe nombrar la comisión que organice, ejecute el proceso y que escrute los votos emitidos. Esta comisión puede ser integrada tanto por personas miembros del concejo municipal como por la ciudadanía, de acuerdo con lo que establezca el Reglamento municipal o la voluntad del pleno. El acuerdo no está sujeto al

régimen recursivo dispuesto en el Código Municipal si no que le es aplicable el recurso de apelación electoral, el cual que es evacuado directamente por el TSE. Esta vía es, además, la correspondiente para recurrir, por razones de legalidad, los actos del concejo municipal o de la comisión organizadora a lo largo del proceso.

El padrón electoral vigente al momento de la firmeza del acuerdo será el aplicable para el plebiscito revocatorio. Una vez realizada la consulta, sus resultados no son vinculantes por sí mismos, sino que deben cumplir con dos supuestos. El primero es que al menos dos terceras partes de los votos emitidos deben favorecer la destitución de los cargos sometidos a consulta. El segundo es que estas dos terceras partes deben representar al menos un diez por ciento del padrón del cantón respectivo, estableciendo indirectamente un umbral mínimo de participación.

Escrutados los resultados por la comisión organizadora y validados por el TSE, este procederá, si corresponde, con la cancelación de credenciales del cargo sometido a consulta. De igual manera, se repondrá a la alcaldía propietaria con una de sus vicealcaldías y agotadas estas, se convocará a una nueva elección municipal en un plazo máximo de seis meses. En este caso la presidencia del concejo municipal asumirá el recargo de la alcaldía municipal de forma provisional.

El manual promulgado por el TSE recomienda que una vez rechazado un asunto en plebiscito o referendo, no podrá volver a ser sometido a consulta popular en un tiempo definido por el reglamento municipal de consultas populares, pero no inferior a dos años. Adicionalmente, el Código Municipal establece dos restricciones en cuanto a la celebración del plebiscito de revocatoria de mandato, el cual no podrá ser realizado dentro de los tres meses anteriores a la elección municipal y dentro de los ocho meses anteriores a los comicios nacionales.

### **3. ANTECEDENTES DE LA NORMA APLICADA**

En nuestro país existen cinco experiencias documentadas. En los años 2004 y 2011, los cantones de Orotina, Oreamuno y Siquirres, respectivamente, intentaron plebiscitos revocatorios de mandato. Ninguno se pudo celebrar, el primero por temas económicos y los otros de los dos por aspectos de legalidad del procedimiento.

En oficio NCMO-1027-2004 del 25 de noviembre de 2004, el Consejo Municipal de Orotina, comunica al TSE el acuerdo tomado en sesión ordinaria n.º 214 del 8 de noviembre donde se aprueba la realización de un plebiscito para decidir la permanencia del alcalde en su cargo y solicita al Tribunal la orientación para la realización del mismo (TSE, Art. 14 Acta 157-2004). No obstante, tal y como se mencionó, debido a la falta de recursos económicos y ante la posibilidad de organizar la consulta, los regidores propietarios en junio de 2005 acordaron la no realización del plebiscito (Umaña y Villegas, 2005).

El Concejo Municipal de Oreamuno aprobó una moción en la que solicitó al TSE la convocatoria a un plebiscito de revocatoria de mandato del alcalde municipal. El TSE resolvió la solicitud como improcedente debido a que corresponde a cada concejo la aprobación de un reglamento, así como su ejecución. El TSE señala que su función es de asesoramiento y fiscalización exclusivamente.

El Concejo Municipal de Siquirres conoció una moción de convocatoria a un plebiscito revocatorio sin que el reglamento aprobado hubiera sido publicado y, por lo tanto, careciera la condición de ser imponible a terceros, de acuerdo con lo estipulado en el artículo 43 del Código Municipal. Adicionalmente, dicha moción fue aprobada por cinco de las siete regidurías que integraban ese colegio, constituyendo mayoría calificada. No obstante, se omitió que el umbral para aprobar dicha moción es de seis de las siete regidurías como mínimo. Considerando estos vicios esenciales e insubsanables, el TSE resolvió anular la convocatoria a dicho proceso.

A diferencia de los tres casos anteriores, los cantones de Pérez Zeledón y Paraíso sí lograron cumplir con el proceso para la convocatoria a un plebiscito de revocatoria de mandato. En el año 2011, el Concejo Municipal de Pérez Zeledón acordó convocar al proceso. La tabla 1 presenta los resultados obtenidos.

Tabla 1

*Resultado del plebiscito revocatorio de mandato, Pérez Zeledón 2011*

	Votos recibidos
A favor de la revocatoria	21 766
En contra de la revocatoria	4 792
Nulos	115
Blancos	26
Total votos emitidos	26 699
Padrón	100 000
Participación	26,69%

*Nota:* Elaborado con datos del TSE.

Aproximadamente el 82% de los votos emitidos favorecieron la destitución del alcalde, y los cuales representan más de un 21% del padrón cantonal, por lo tanto, se tuvieron por cumplidos todos los requisitos, y en razón de lo anterior, el TSE procedió con la cancelación de credenciales del alcalde municipal de Pérez Zeledón.

Por otro lado, en el año 2018 el Concejo Municipal de Paraíso aprobó el acuerdo de convocatoria a un plebiscito revocatorio de mandato, que obtuvo los resultados que se muestran en la tabla 2.

Tabla 2

*Resultados del plebiscito revocatorio de mandato, Paraíso 2018*

	Votos recibidos
A favor de la revocatoria	5 860
En contra de la revocatoria	3 504
Nulos	47
Blancos	4
Total votos emitidos	9 415
Padrón	46 754
Participación	20,14%

*Nota:* Elaborado con datos del TSE.

En este caso y a diferencia del plebiscito realizado en Pérez Zeledón, el cantón de Paraíso no alcanzó uno de los dos umbrales requeridos por la normativa electoral vigente. Los 5860 votos a favor de la destitución de la alcaldía no alcanzaron los dos tercios del total de sufragios emitidos para

lograr su objetivo (6277 votos), aunque estos sí superaran el 10% del total del padrón cantonal (4676).

Ambos plebiscitos estuvieron plagados de denuncias por injerencias de la alcaldía en el proceso, a tal punto que el TSE se pronunció en varias ocasiones resolviendo separar a los respectivos ejecutivos municipales de cualquier función interna o injerencia en la estructura del municipio y del comité organizador en cuanto al plebiscito. Como, por ejemplo, la Resolución número 7545-E3-2011 del TSE, dada a las 15:00 horas del 25 de noviembre de 2011, que señaló:

[...] ante la falta de acciones del alcalde municipal sobre la asignación de los fondos económicos para financiar la consulta bajo examen, este Tribunal ordenó al señor Mendieta Escudero inhibirse y apartarse de intervenir o participar en la toma de decisiones o en la ejecución de actuaciones relativas al proceso.

Es importante apuntar que uno de los principales problemas con la legislación actual es que, a pesar de ser un proceso electoral, su organización no está protegida de los intereses políticos de diversos actores, debido a que las actividades para su celebración como, la publicación del reglamento, el contenido económico y hasta la publicación del acuerdo de realización del plebiscito, son procesos administrativos que tienen que ser ejecutados por la administración activa de la Municipalidad; y la norma no prevé que esas labores se conviertan en estrategias administrativas dirigidas a entorpecer y retrasar el proceso en beneficio de la alcaldía. Por lo tanto, es evidente la necesidad de reformas a la ley actual.

#### **4. ANÁLISIS DEL PROCESO A LA LUZ DE LA NORMATIVA Y LOS ANTECEDENTES**

De los cinco casos anteriormente estudiados, es importante recordar que tres no llegaron ni siquiera a la fase de consulta popular, mientras que de los dos que sí llegaron, solo uno logró destituir su alcaldía. Esto nos indica que lograr el resultado de la revocación, e inclusive convocar este proceso, se presentan obstáculos dentro de la legislación actual. De manera que se hace imperante proponer cambios a este mecanismo.

Ahora bien, se puede argumentar que la revocatoria debe ser el último recurso para evitar la ingobernabilidad. Sin embargo, si la ciudadanía no se siente representada por su gobernante, debe existir una norma que permita su remoción en la que no intervengan aristas políticas, de lo contrario se

convierte en legislación de difícil aplicación. En consecuencia, a continuación, se analizan las partes que norman este proceso, para estudiar sus limitaciones y proponer sugerencias para superarlas.

### a) LA REFORMA NECESARIA DEL ARTÍCULO 19 DEL CÓDIGO MUNICIPAL

En el artículo 19 del Código Municipal se determinan las condiciones necesarias para que el proceso sea efectivo y es en este artículo donde se deben implementar reformas sustanciales. Por ejemplo, la primera barrera está en la moción para solicitar el proceso ante el concejo. Tomando en cuenta que la ciudadanía solo puede acceder a este mecanismo por medio de sus representantes en el concejo. Aquellas fracciones que no cuenten con este mínimo, ni siquiera podrían proponer el tema en la sesión. Si se estudia matemáticamente a la luz del redondeo que aplica el TSE (conviene revisar la resolución número 790-E1-2012), el porcentaje real de aplicación es superior para la mayoría de concejos municipales, si se les compara con lo estipulado actualmente en la ley ( $\frac{1}{3} = 33,33\%$ ), como puede apreciarse en la tabla 3.

Tabla 3

*Número de votos para presentar moción revocatoria en concejo municipal*

Número de R regidurías	Número de firmas moción ( $\frac{1}{3}$ )	Redondeo aplicado por el TSE	Porcentaje real de aplicación
5	1,666665	2	40,00%
7	2,333331	3	42,86%
9	2,999997	3	33,33%
11	3,666663	4	36,36%
13	4,333329	5	38,46%

*Nota:* Elaborado con datos del TSE.

Se podría argumentar que la diferencia no podría ser tan elevada como para levantar una preocupación seria. No obstante, es importante notar que son las municipalidades más pequeñas quienes tienen una barrera mayor. Lo anterior es importante de analizar cuando se estudia a la luz de pesos y contrapesos en la corporación municipal, porque la ciudadanía no tiene otro canal para demandar un proceso revocatorio, sino es por medio de una regiduría. Si la ciudadanía vota por una regiduría del mismo partido de la alcaldía, posteriormente podría no encontrar en la regiduría a quien dio su

voto un apoyo para hacer efectiva la herramienta revocatoria. Deberá, entonces, acudir a otra regiduría, quizá minoritaria o de oposición, para poder expresar su descontento.

En razón de esta problemática, se proponen dos soluciones. Considerando que el umbral de aprobación de la moción es suficientemente alto como para prevenir la ingobernabilidad, se sugiere eliminar el umbral de firmas necesarias para la presentación de la moción. De esta manera, cualquier regiduría puede presentar la moción indiferente de su fuerza numérica en el concejo. Esto permitiría dar una respuesta a la ciudadanía inconforme.

La segunda solución que se propone es la capacidad de convocatoria por medio de recolección de firmas. Se debe buscar equiparar el proceso revocatorio con el umbral que dictamina la Constitución Política en su artículo 105, en el cual se brinda la posibilidad de iniciar un proceso de revocatoria con el 5% de las firmas del padrón electoral. De esta manera, se abriría un canal para que la ciudadanía pueda también gestionar esta herramienta sin pasar por el concejo municipal.

Ahora bien, existen también dificultades en el proceso electoral mismo, quizá más relevantes, para que la ciudadanía inconforme pueda lograr un resultado favorable. Estas se presentan en las reglas proporcionales que la ley original dispone. La primera, que al menos dos terceras partes de los votos emitidos favorezcan la destitución del cargo sometido a consulta. La segunda, que estas dos terceras partes deben representar al menos un diez por ciento del padrón.

Cuando se estudian estas reglas en razón de casos reales, se puede evidenciar que la ley fue diseñada para obstaculizar la voluntad democrática. Para demostrarlo, se decidió modelar el comportamiento asumiendo que se haría un plebiscito revocatorio durante el período 2016-2020, tomando como ejemplo casos de estudio de los cinco cantones en que se ha realizado o intentado realizar un proceso revocatorio, así como las cabeceras de cada una de las provincias<sup>1</sup>.

El primer modelo, aunque obvio, determina que si participa un 10% de la población, el plebiscito debe ganarse con el 100% de los votos. No obstante, cuando se estudia el comportamiento con un porcentaje de participación

---

<sup>1</sup> La muestra que se escoge no se determina en criterios estadísticos, porque al fijar constantes estas se comportan de la misma forma sin importar el lugar donde se les estudie.

entre el 10% y el 14%, se evidencia que el porcentaje real para poder ganar una revocatoria es mayor al estimado en la ley actual (66,66%). Por ejemplo, en modelación hecha al 13% de participación se observa que para poder destituir al alcalde se necesitaría un 77% de los votos válidamente emitidos:

Tabla 4

*Modelo de comportamiento de revocatoria con el 13% de participación, datos electorales 2016 (municipales)*

Cantón	Elecciones 2016					Ley Actual				
	Padrón 2016	%participación	Votos totales	Total válidamente emitidos	Votos Papeleta Alcaldía Ganadora	% Participación	Numero de votos	Mínimo votos necesarios	Total de votos necesarios para ganar	%real para ganar
Alajuela	193568	29	56908	55550	33006	13%	25164	19357	16776	77
Paraiso	44765	43	19127	18383	5431	13%	5819	4477	3880	77
Cartago	117991	36	42281	41233	15870	13%	15339	11799	10226	77
Oreamuno	34952	35	12108	11717	3255	13%	4544	3495	3029	77
Liberia	43058	31	13427	13113	3193	13%	5598	4306	3732	77
Heredia	93490	29	26685	25238	13735	13%	12154	9349	8102	77
Limón	66628	40	26487	25472	13612	13%	8662	6663	5774	77
Pérez Zeledón	108626	37	40695	39739	13065	13%	14121	10863	9414	77
Puntarenas	84342	35	29822	28681	8039	13%	10964	8434	7310	77
San José	231682	26	61147	59792	23925	13%	30119	23168	20079	77
Siquirres	38953	38	14868	14344	4497	13%	5064	3895	3376	77

*Nota:* Elaborado con datos del TSE.

Podría decirse que es válido esperar que sea más difícil destituir un alcalde si hay poca participación. No obstante, los diferentes modelos que se hicieron para esta investigación determinaron que la ley actual sí castiga la participación. Dicho de otra forma, cuantas más personas se llamen a votar, será mayor el número de votos válidos que se necesitan para poder destituir una persona gobernante. Tómese como ejemplo el modelo de la tabla 5 bajo la suposición de que los cantones seleccionados hubiesen tenido un proceso revocatorio con el mismo porcentaje de participación que tuvieron para el año 2016.

Tabla 5

*Modelo de comportamiento de revocatoria de mandato con el mismo porcentaje de participación, datos electorales 2016 (municipales)6*

Cantón	Elecciones 2016					Ley Actual					
	Padrón 2016	% participación	Votos totales	Total válidamente emitidos	Votos Papeleta Alcaldía Ganadora	% Participación	Numero de votos	Mínimo votos necesarios	Total de votos necesarios para ganar	% real para ganar	Diferencia de votos entre la elección de la alcaldía y la opción de
Alajuela	193568	29	56908	55550	33006	29%	56135	19357	37423	34	-4417
Paraiso	44765	43	19127	18383	5431	43%	19249	4477	12833	23	-7402
Cartago	117991	36	42281	41233	15870	36%	42477	11799	28318	28	-12448
Oreamuno	34952	35	12108	11717	3255	35%	12233	3495	8155	29	-4900
Liberia	43058	31	13427	13113	3193	31%	13348	4306	8899	32	-5706
Heredia	93490	29	26685	25238	13735	29%	27112	9349	18075	34	-4340
Limón	66628	40	26487	25472	13612	40%	26651	6663	17767	25	-4155
Pérez Zeledón	108626	37	40695	39739	13065	37%	40192	10863	26794	27	-13729
Puntarenas	84342	35	29822	28681	8039	35%	29520	8434	19680	29	-11641
San José	231682	26	61147	59792	23925	26%	60237	23168	40158	38	-16233
Siquimes	38953	38	14868	14344	4497	38%	14802	3895	9868	26	-5371

Nota: Elaborado con datos del TSE.

Esto evidencia dos cosas. La primera es que ningún alcalde de los seleccionados fue electo con un 75% de los votos válidos. Este es el segundo problema más importante con la ley actual: que una revocatoria con el mismo porcentaje de participación al proceso anterior necesitaría más votos para la destitución. Es importante notar que, en la muestra seleccionada, la diferencia va desde 4155 votos hasta 16 233, en otras palabras, desproporcionado.

La desproporción supone un fenómeno que hemos denominado como una "trampa electoral". Si participan pocas personas, el porcentaje para ganar una revocatoria es mayor al estipulado por ley. Si un cantón, por otro lado, participa igual o más que la elección pasada, necesita más votos nominales. Esto último es de suma preocupación, porque castiga la participación. Más preocupante aun, la ley actual brinda un halo de protección a aquellas alcaldías que no conquistaron electoralmente a la mayoría que supone el artículo 19 del Código Municipal.

Esta desproporción es originada por un criterio de proporcionalidad aleatorio, que es tener tres cuartas ( $\frac{3}{4}$ ) partes de los votos. Decimos aleatorio, porque no es posible suponer a priori cuánta será la participación de un proceso, por lo que establecer un umbral de esta forma no responde a ningún criterio de realidad.

En consecuencia, es necesario pensar en una solución a esta problemática que sea aplicable a todos los cantones, sin importar el porcentaje de participación o números de votos con los cuales se alcanzó la alcaldía. Se sugiere cambiar completamente las reglas que establece el artículo 19 del Código Municipal y sustituirlas por los siguientes dos criterios. El primero, para destituir un alcalde la opción de destitución necesitaría al menos un voto más que los obtenidos por la alcaldía en el proceso electoral por el que fue electo. El segundo criterio, que la opción para la destitución deberá obtener mayoría simple respecto a la opción que busca mantener a la alcaldía. Repasemos en la tabla 6 los ejemplos brindados para demostrar cómo se comportan estos dos criterios.

Tabla 6

*Modelo de comportamiento revocatoria de mandato con resultado positivo  
Criterios establecidos con proyecto de ley propuesto. Datos electorales  
2016 (municipales)*

Cantón	Elecciones 2016					Propuesta de ley							
	Padrón 2016	% participación	Votos totales	Total válidamente emitidos	Votos Papeleta Alcaldía Ganadora	% Firmas para convocar	Número de firmas necesarias	Votos mínimos necesarios para destituir	Votos oposición mínimos (escenario a)	% participación (escenario a)	Votos oposición máximos (mínimo necesario ganar) (escenario b)	% participación (escenario b)	Dif. % part. elec. 2016 MENOS part. revocatoria mín. (escenario b)
Alajuela	193568	29	56908	55550	33006	5%	9678	33007	0	17	33006	34	5
Paraiso	44765	43	19127	18383	5431	5%	2238	5432	0	12	5431	24	-18
Cartago	117991	36	42281	41233	15870	5%	5900	15871	0	13	15870	27	-9
Oreamuno	34952	35	12108	11717	3255	5%	1748	3256	0	9	3255	19	-16
Liberia	43058	31	13427	13113	3193	5%	2153	3194	0	7	3193	15	-16
Heredia	93490	29	26685	25238	13735	5%	4675	13736	0	15	13735	29	0
Limón	66628	40	26487	25472	13612	5%	3331	13613	0	20	13612	41	1
Pérez Zeledón	108626	37	40695	39739	13065	5%	5431	13066	0	12	13065	24	-13
Puntarenas	84342	35	29822	28681	8039	5%	4217	8040	0	10	8039	19	-16
San José	231682	26	61147	59792	23925	5%	11584	23926	0	10	23925	21	-6
Siquirres	38953	38	14868	14344	4497	5%	1948	4498	0	12	4497	23	-15

*Nota:* Elaborado con datos del TSE.

La tabla 6 representa la base mínima necesaria para que un proceso electoral revocatorio sea exitoso. Nótese que este modelo se rige bajo el mínimo de votos que podría alcanzar la oposición (escenario a), pero también el máximo de votos de la oposición para que aún se pueda destituir a la alcaldía (escenario b). El primer criterio, asegura que la alcaldía sea destituida por un voto más de lo alcanzado en su elección, de manera que una alcaldía no puede escudarse bajo el argumento de que fue destituida desproporcionadamente. Si bien es cierto que en el "escenario a" la participación es muy baja, se podría asumir.

El “escenario b”, por otro lado, asegura que el alcalde consiguió exactamente al mismo número de electores que lo eligieron y aun así perdió, porque la oposición fue capaz de convencer a una persona más. No obstante, debemos notar que este es el mínimo absoluto necesario para poder ganar un plebiscito. Si hay más participación, aunque la opción de la destitución tenga más votos que los obtenidos por el alcalde, el balance lo asegura el criterio de mayoría simple. De manera que no se castiga la participación electoral.

Se podría argumentar que esta revocatoria podría castigar a las alcaldías que fueron electas con una mayoría considerable de votos, como por ejemplo alcaldías electas superiores al 50% de los votos. No obstante, si una alcaldía gana con esa mayoría, debería ser capaz de sostener con relativa facilidad un proceso de revocatoria. Por lo tanto (y si es matemáticamente posible), la oposición deberá lograr llamar a muchas más personas a votar, evento sumamente positivo puesto que aumentaría, de nuevo, la participación.

Finalmente, aun si se gana por mayoría simple en un proceso con igual participación que el proceso de elección inicial, quiere decir que una cantidad de personas que en inicio se sentía identificada con la alcaldía, ahora se siente defraudada de suficiente manera como para votar en contra. En otras palabras, el proceso se vuelve accesible, pero justo, donde ningún actor debería salir perjudicado.

Además, no afecta la gobernabilidad, importante para que una municipalidad funcione sin ser obstaculizada por oposiciones políticas. En este sentido, se propone robustecer este principio al dejar plasmadas en una ley las sugerencias hechas por el TSE en el artículo 2.7.2 del *Manual para la realización de consultas populares a escala cantonal y distrital*, donde no se puede realizar este tipo de plebiscitos dentro de los ocho meses anteriores a la celebración de elecciones nacionales o de los tres meses anteriores a la elección municipal. Se propone, inclusive, dejar restablecido este período en el Código Municipal, pero con mayor rigidez, al establecer un período de 8 meses para ambas elecciones, además de solo permitirse un solo proceso de revocatoria por período de gobernación. De esta manera, los procesos revocatorios no se podrán realizar como una medida artificial para crear ingobernabilidad previa a una elección.

Como se ha podido evidenciar, desde la convocatoria hasta la elección, se ha hecho claro que estas reformas apuntan a una norma capaz de responder a las necesidades cantonales.

**b) DOS REFORMAS COMPLEMENTARIAS: ARTÍCULOS 154 Y 160 DEL CÓDIGO MUNICIPAL**

De forma concreta se debe modificar el artículo 154 al agregar un inciso para que el concejo municipal carezca de potestad para invalidar una revocatoria en el eventual caso de que el alcalde, por medio de una mayoría, pueda ejercer presión para iniciar un plebiscito de este tipo. De la misma forma, se busca modificar el artículo 160 de la Ley N.º 7794, el cual hace énfasis en cuáles acuerdos no estarían sujetos al veto de parte del alcalde. En este artículo se plantea incluir un inciso en el cual se aclare que tampoco se encontrará sujeto al veto la convocatoria a un plebiscito de revocatoria de mandato. Esto para eliminar la posibilidad para que la alcaldía electa pueda aplicar un veto a la convocatoria que se estaría realizando. Actualmente no se toman en cuenta estas previsiones y potencialmente permite que diferentes actores tengan la capacidad de obstaculizar.

**c) REFORMAS AL CÓDIGO ELECTORAL PARA QUE EL TSE SE ENCARGUE DEL PROCESO**

La ley pone el peso administrativo del proceso exclusivamente en las municipalidades. Si bien el TSE tiene un rol de asesoría, es importante notar que es limitado. Esta limitación se debe a que para la ejecución de un proceso revocatorio, una municipalidad necesita un reglamento para los plebiscitos, un comité que lo organice y la aprobación de un presupuesto extraordinario.

La creación de un reglamento es un obstáculo, porque requiere que cada cantón tenga que empezar primero la negociación política para poder aprobar uno. Esto significa que cada uno de los 82 cantones tendrá potencialmente sus propias reglas para un proceso que debería ser estandarizado. Esto es importante, porque las alcaldías son electas, en primer lugar, bajo una serie de normas cubiertas por el Código Electoral. Adicionalmente, resulta natural que sea el TSE quien maneje este tipo de procesos, sobretodo porque el artículo 99 de la Constitución Política le determina estas funciones, puntualmente indica:

La organización, dirección y vigilancia de los actos relativos al sufragio, corresponden en forma exclusiva al TSE, el cual goza de independencia en el desempeño de su cometido. Del Tribunal dependen los demás organismos electorales.

Coincidimos con Chacón (2014) al determinar que es contrario al derecho de la Constitución que se le brinde a otra institución que no sea el TSE el poder para organizar procesos electorales. Concordamos, además, con su afirmación de que tal y como se encuentra este proceso en la ley actual no cumple con el principio del paralelismo de las formas. Por lo tanto, revocar un mandato en un proceso electoral debería darse “con las mismas normas y sobre todo garantías que establece el Código Electoral” (2014, p. 245).

Por otro lado, no solo desde el punto de vista legal resulta natural que sea el TSE quien administre estos procesos, porque el TSE es una de las instituciones con más legitimidad, con una vasta experiencia en la planeación y ejecución de procesos electorales en el país. Sin mencionar que el TSE ocupa el segundo lugar en la escala de Integridad Electoral (Electoral Integrity Project, 2018, p. 12). Asimismo, tiene el recurso humano suficiente como para poder llevar este proceso a cabo sin mayor problema. En otras palabras, tiene una capacidad instalada.

Ligado a lo anterior, aunque los comités organizadores tengan los más estrictos estándares éticos, no dejan de ser figuras inscritas dentro de un marco político con intereses particulares (Chacón, 2014). Al transferir los procesos de revocatoria al TSE, se brinda un marco de neutralidad, credibilidad y sobre todo de independencia en los procesos electorales. Adicionalmente, un comité ejecutor del proceso revocatorio no está obligado a sistematizar la experiencia, ni tampoco a guardar los datos del proceso electoral, por lo tanto, se pierde la memoria institucional. Si bien un proceso revocatorio no debería ser usual, se espera que de requerirse repetir un proceso como estos, no sea necesario empezar desde cero. Lo mismo ocurre con el almacenamiento de datos; actualmente obtener los datos de las experiencias revocatorias previas es sumamente difícil. Al ser administrado por el TSE, estos problemas se solucionarían.

Finalmente, al transferir las funciones al TSE se resuelve un problema en la capacidad de financiamiento del proceso. Si bien es cierto que las municipalidades tienen la capacidad para financiar una elección revocatoria, la asignación de recursos no deja de ser un proceso político susceptible para intereses específicos, porque para aprobar un presupuesto extraordinario, este debe pasar primero por la alcaldía a quien se busca destituir y frente al concejo que también tiene capacidad para hacer oposición. Si el TSE asume el financiamiento de este proceso, se elimina la posibilidad para hacer oposición política a los recursos necesarios para este proceso.

## 5. CONCLUSIONES

Como se ha analizado, es necesario hacer modificaciones al Código Municipal y al Código Electoral para mejorar los plebiscitos revocatorios. Se proponen ocho modificaciones específicas. La primera modificación al artículo 19 del código municipal busca que la moción para presentar el proceso revocatorio ante el concejo municipal no necesite una tercera parte del total de los regidores, con el fin de hacer más fácil traer la discusión ante el concejo. En la misma línea, la segunda reforma busca que la ciudadanía por medio del 5% de las firmas pueda convocar un proceso revocatorio. De esta manera, no requeriría de un operador político para poder empezar un proceso revocatorio.

La tercera reforma propone eliminar el umbral de votación en la ley y sustituirlo por dos criterios. El primero, que para destituir un alcalde la opción de la destitución necesitaría al menos un voto más que los obtenidos por la alcaldía en el proceso electoral por el que fue electo. El segundo, que la opción para la destitución deberá obtener mayoría simple respecto a la opción que busca mantener a la alcaldía. Este criterio pretende contrarrestar la desproporción que supone este proceso, y así evitar lo que hemos llamado como “la trampa electoral”.

Adicionalmente, este proyecto de ley busca robustecer las sugerencias hechas por el TSE en su respectivo manual con la propuesta al limitar las revocatorias a ocho meses anteriores a cualquier elección tanto municipales como nacionales. De esta manera, los procesos revocatorios no se podrán realizar como una medida artificial para crear ingobernabilidad previa a una elección. Asimismo, se limita el plebiscito revocatorio a una única vez dentro del mandato de la alcaldía.

Se considera también oportuno hacer tres cambios pequeños en el Código Municipal. Por un lado, reformar tanto el artículo 154 como el 160 del Código Municipal para que ni el concejo ni la alcaldía puedan vetar la convocatoria. Así como modificar los artículos correspondientes para que los procesos revocatorios tengan lenguaje inclusivo.

La última reforma propone independizar el proceso de las revocatorias de las municipalidades y transferir las funciones al TSE. La aplicación de un reglamento, la naturaleza de los comités organizadores, así como la aprobación y ejecución de los presupuestos extraordinarios hacen que el proceso revocatorio no sea una instancia neutral. El TSE ha expresado su

preocupación por algunos vicios mostrados de parte de los ejecutivos municipales y, en razón de esta preocupación, conviene transferir tales funciones a esta institución.

Este documento ha expuesto suficiente evidencia de la necesidad de una reforma tanto al Código Electoral como al Código Municipal para mejorar los procesos revocatorios. En este sentido conviene recordar un principio de la democracia directa que conlleva las revocatorias de mandato:

La revocatoria [...] tiene que equilibrar los principios de participación y gobernanza efectiva. Alcanzar ese balance es difícil, y el fallo para alcanzarlo puede conllevar consecuencias extremas. Por un lado, si la revocatoria es fácil de inicial, podría llevar a una trivialización del proceso. Por otro, requerimientos difíciles puede llevar a la ineffectividad y sus ciudadanos pueden sentirse desmotivados de usarlo [...]. (IDEA, 2008, p. 123)

El análisis sociológico, político y legal que se ha hecho del proceso revocatorio sugiere la necesidad de implementar una serie de mejoras basadas en el comportamiento real, con el fin de poder alcanzar el balance que se menciona anteriormente. Se ha demostrado que este balance no existe en la legislación actual. De manera que se invita a las y los legisladores a que aprueben modificaciones, para que la democracia costarricense siga en constante mejora y tenga los mejores estándares a nivel internacional.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Argüello, H. (Jul.-Dic., 2017). Justicia electoral y revocación de mandato de alcaldes e intendentes en Costa Rica. *Revista de Derecho Electoral*, (24), 105-128.

Chacón, Y. (Ene.-Jun., 2014). Cuestionamientos de la constitucionalidad del artículo 19 del Código Municipal, a la luz de la acción de inconstitucionalidad tramitada en el expediente n.º 12-000255-0007-CO de la Sala Constitucional. *Revista de Derecho Electoral*, (17), 226-269.

Costa Rica (2009). Código Electoral. Ley n.º 8765. Publicada en el Alcance 37 a La Gaceta n.º 171 del 02 de setiembre.

Costa Rica (1998). Código Municipal. Ley n.º 7794 del 30 de abril de 1998. Publicado en La Gaceta n.º. 94 de 18 de mayo.

Costa Rica (1949). Constitución Política del 7 de noviembre.

Costa Rica. Tribunal Supremo de Elecciones (1998). Manual para la realización de consultas populares a escala cantonal y distrital. Decreto del TSE N.º 03-98, publicado en La Gaceta n.º 204 del 21 de octubre.

Costa Rica. Tribunal Supremo de Elecciones (2004). Acta 157-2004 de las nueve horas del treinta de noviembre.

Costa Rica. Tribunal Supremo de Elecciones (2016). *Elecciones municipales en cifras 2002-2016*. Recuperado de <http://www.tse.go.cr/pdf/elecciones/eleccionesmunicipalescifras.pdf>

International IDEA (2008). *Direct Democracy. The International IDEA Handbook*. Sweden: Stockholm.

Norris, P., Whynter, T. y Cameron, S. (2018). *Electoral Integrity and Campaign Media*. Sidney: Electoral Integrity Project. Recuperado de <https://static1.squarespace.com/static/58533f31bebafbe99c85dc9b/t/5b6d2be42b6a2842ec5d381d/1533881334487/PEI+6.5+mid-year+update.pdf>

Umaña, J. y Villegas, J. (28 de junio, 2005). Regidores de Orotina rechazaron plebiscito. *La Nación*, 15A.

## **Jurisprudencia**

Sala Constitucional (2004). Sentencia n.º 04-011608 de las ocho horas con cincuenta y dos minutos del 20 de octubre.

Tribunal Supremo de Elecciones (2011). Sentencia n.º 7443-E1-2011 de las 08:35 horas del 25 de noviembre.

Tribunal Supremo de Elecciones (2012). Sentencia n.º 790-E1-2012 de las 09:00 horas del 27 de enero.