



Sentencia 0790-E-2007  
Tribunal Supremo de Elecciones  
Costa Rica

JURISPRUDENCIA ELECTORAL AMERICANA  
Acuerdo de Washington de 13 de abril de 2010

---

**Tribunal:** Tribunal Supremo de Elecciones

**País:** Costa Rica

**Temas:** Principios de interpretación electoral (1)  
Mecanismos de democracia directa (9)

**Sentencia:** 0790-E-2007

**Descripción:** **Referéndum nacional.** Concepto. Excepcionalidad de la consulta. Regulación del referéndum. Tipos. Reglas. Materia. Vías y requisitos para convocar a referéndum. Restricciones por materia. Interpretación favorable a principio pro participación. Interpretación restrictiva del régimen de exclusiones Limitaciones constitucionales a la convocatoria del referéndum deben entenderse restrictivamente como corolario del principio pro participación, *pro homine* y *pro libertate*. **Principio pro participación.** Criterio de interpretación. Concepto de participación popular. Limitación restrictiva en admisibilidad.

---

**N.º 790-E-2007. TRIBUNAL SUPREMO DE ELECCIONES.** San José, a las trece horas del doce de abril de dos mil siete.

**Gestión presentada por el señor José Miguel Corrales Bolaños y otros tendente a que este Tribunal autorice la recolección de firmas necesarias para convocar a un referéndum vinculante mediante el cual los ciudadanos aprueben o imprueben el “Tratado de Libre Comercio República Dominicana, Centroamérica - Estados Unidos” (TLC).**

**RESULTANDO**

---

Información de jurisprudencia y normativa  
Asistencia Legal de la Presidencia del Tribunal Supremo de Elecciones  
Teléfonos: (506) 2287-5409 / 2287-5856 • Fax: (506) 2255-0213  
[www.tse.go.cr](http://www.tse.go.cr) / [jurisprudencia@tse.go.cr](mailto:jurisprudencia@tse.go.cr)



JURISPRUDENCIA ELECTORAL AMERICANA  
Acuerdo de Washington de 13 de abril de 2010

---

1.- Mediante escrito presentado ante la Secretaría del Tribunal el 22 de noviembre de 2006, el señor José Miguel Corrales Bolaños y otros ciudadanos solicitan la autorización de este Tribunal para la recolección de las firmas necesarias en orden a convocar al pueblo costarricense a un referéndum que apruebe o impruebe el “Tratado de Libre Comercio República Dominicana, Centroamérica – Estados Unidos”, en adelante TLC (folios 1-13).

2.- Por resolución de las 9:10 horas del 13 de diciembre de 2006 el Tribunal previno a los gestionantes para que, en el plazo de cinco días hábiles contados a partir del siguiente a la notificación del proveído, remitieran el texto del proyecto de ley que desean someter a referéndum (folios 14-15).

3.- En escrito presentado el 19 de diciembre de 2006, dentro del término conferido, el señor José Miguel Corrales Bolaños indicó que el proyecto de ley para el cual se solicita la recolección de firmas es el expediente legislativo n.º 16.047, publicado en el Alcance n.º 44 a La Gaceta n.º 225 del martes 22 de noviembre de 2005 (folio 16).

4.- Mediante escrito presentado el 22 de diciembre de 2006, el señor José Miguel Corrales Bolaños, en ampliación al escrito presentado el 19 de diciembre de 2006, señaló, en lo que interesa, que el texto a consultar es el siguiente: **“ARTICULO UNICO:** *aprúebese o no en cada una de sus partes, el Tratado de Libre Comercio-República Dominicana-Centroamérica-Estados Unidos de América, suscrito el 05 de agosto de 2004, expediente legislativo número 16.047, publicado en el alcance N° 44 a la gaceta N° 225, del martes 22 de noviembre del año 2005”* (folios 17-18).



**JURISPRUDENCIA ELECTORAL AMERICANA**  
**Acuerdo de Washington de 13 de abril de 2010**

---

5.- Por resolución de las 15:40 horas del 2 de enero de 2007, este Tribunal, una vez cumplida la prevención formulada mediante resolución de las 9:10 horas del 13 de diciembre de 2006, remitió la gestión al Departamento de Servicios Técnicos de la Asamblea Legislativa para que procediera a evaluar el texto del proyecto normativo desde el punto de vista formal y se pronunciara al respecto, luego de haber realizado las consultas obligatorias correspondientes conforme lo dicta el artículo 6 inciso c) de la Ley denominada “Regulación del Referéndum” n.º 8492. En dicha oportunidad el Tribunal precisó que “(...) *al pretenderse someter a referéndum la aprobación de un convenio internacional y según lo preceptuado en el inciso b) del artículo 10 de la Constitución Política, dicho trámite comprende la consulta preceptiva de constitucionalidad regulada en los numerales 96 y siguientes de la Ley de la Jurisdicción Constitucional (...)*” (folio 19).

6.- En escrito presentado el 26 de enero de 2007, el señor José Miguel Corrales Bolaños y otros ciudadanos pidieron que este Tribunal dirigiera exhorto a la Asamblea Legislativa para que suspendiera de inmediato la tramitación del TLC hasta que se verificara el referéndum; asimismo, que se advirtiera a ese Poder Legislativo que celebrado el referéndum y si éste no alcanzare el 40% de los votos favorables del padrón electoral, el TLC se tendría por derogado aunque se hubiere aprobado con 38 votos en vía legislativa (folios 29-37).

7.- En resolución n.º 2007-02159 de las 11:55 del 16 de febrero siguiente, la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia dispuso no evacuar la consulta que la Directora de Servicios Técnicos de la Asamblea Legislativa, instruida expresamente al respecto por el Tribunal Supremo de Elecciones según se detalló en el resultando quinto, formulara ese mismo día. A la sazón, consideró



**JURISPRUDENCIA ELECTORAL AMERICANA**  
**Acuerdo de Washington de 13 de abril de 2010**

---

que ese departamento legislativo carecía de competencia para plantear esa consulta, la cual además estimaba prematura. En tal sentido, el considerando tercero de la resolución de la Sala es preciso al señalar “ (...) que el sistema de consultas legislativas a la Sala por su carácter excepcional, debe ser a texto expreso, aparte de que se tuvo la conveniente previsión de que aquellas procedieran una vez el proyecto en cuestión adquiriera una viabilidad jurídica clara, valga decir, cuando se hubiera aprobado en primer debate, superadas otras etapas que pudiéramos llamar por ahora, meramente preparatorias.”

8.- Mediante resolución interlocutoria dictada a las 7:25 horas del 19 de febrero de 2007 este Tribunal denegó la petición indicada en el resultando tras anterior, para lo cual señaló en lo conducente: “ (...) este Tribunal no accede a lo pedido toda vez que la gestión del señor Corrales Bolaños y de los ciudadanos que la acompañan, encaminada a que este Tribunal proceda a convocar a un referéndum vinculante mediante el cual los ciudadanos aprueben o imprueben el Tratado de Libre Comercio con los Estados Unidos de América, Centroamérica y República Dominicana (TLC), no ha sido admitida al encontrarse en la etapa preparatoria prescrita por el numeral 6 inciso c) de la “Ley sobre Regulación del Referéndum” que, solo en caso de resultar admisible y de reunirse las firmas legalmente requeridas, produciría la activación formal del instituto del referéndum, por intermedio de su convocatoria oficial, momento procesal en el cual este Tribunal haría los pronunciamientos que sean procedentes” (folio 38).

9.- En oficio n.º CON-023-2007 presentado ante la Secretaría del Tribunal el 15 de marzo de 2007, la señora Gloria Valerín Rodríguez, Directora del Departamento de Servicios Técnicos de la Asamblea Legislativa, presentó el



**JURISPRUDENCIA ELECTORAL AMERICANA**  
**Acuerdo de Washington de 13 de abril de 2010**

---

resultado de la revisión formal de la gestión incoada por el señor Corrales Bolaños y otros ciudadanos, en torno a la convocatoria a un referéndum vinculante mediante el cual los ciudadanos aprueben o imprueben el TLC, en relación con lo cual indicó, entre otras cosas, que el Departamento a su cargo no hace consideraciones sobre el texto del Tratado, pues se trata de un convenio internacional que no puede ser modificado. Asimismo puntualizó que la pregunta que debe formularse sobre el texto sometido a referéndum es: “¿Aprueba usted el Tratado de Libre Comercio República Dominicana, Centroamérica y Estados Unidos”, suscrito el 5 de agosto de 2004, expediente legislativo número 16.047, publicado en el Alcance No. 44 a la Gaceta No. 225, del martes 22 de noviembre de 2005? Sí/No” (folios 67-70).

10.- A través de memorial del 28 de marzo siguiente, el señor Corrales Bolaños solicita que se le indique a Servicios Técnicos de la Asamblea Legislativa enviar el TLC a la Sala Constitucional para la respectiva consulta de constitucionalidad (folios 94-96).

11.- En el procedimiento no se notan defectos que causen nulidad o indefensión.

Redacta la Magistrada **Zamora Chavarría**; y,

**CONSIDERANDO**

**I.- OBJETO DE LA GESTIÓN Y SU NATURALEZA ELECTORAL:** A la luz de lo dispuesto en los artículos 1 y 6 de la Ley número 8492 del 9 de marzo del 2006, denominada “Regulación del Referéndum”, el señor José Miguel Corrales Bolaños y un grupo de costarricenses que lo acompañan, piden a este Tribunal la autorización pertinente para recoger firmas a fin de convocar a la ciudadanía

---



**JURISPRUDENCIA ELECTORAL AMERICANA**  
**Acuerdo de Washington de 13 de abril de 2010**

---

costarricense a un referéndum vinculante a través del cual se apruebe o impruebe el TLC.

Este Tribunal, al pronunciarse sobre la solicitud que en su momento le fuera planteada para convocar a una consulta popular no vinculante sobre el TLC, mediante resolución n.º 3384-E-2006 de las 11:00 horas del 24 de octubre de 2006 precisó, en lo que es de interés, lo siguiente:

*“En virtud de que la solicitud pretende que se autorice la celebración de una consulta popular no vinculante, en la que se apliquen las disposiciones de la Ley que dispone la Regulación del Referéndum, la gestión constituye materia electoral que se ubica en el ámbito de competencias otorgadas constitucionalmente a este Tribunal (...) Bajo este concepto de sufragio, la realización de una consulta popular para pronunciarse sobre un tema de trascendencia nacional, como lo es el TLC, aun cuando sus resultados no sean vinculantes para la Asamblea Legislativa, debe ser considerada materia electoral y por ende, es este Tribunal el que debe pronunciarse sobre la procedencia o no de la petición que aquí se formula”.*

Congruente con lo entonces expuesto, la gestión que ahora se atiende se enmarca dentro de las competencias electorales del Tribunal para analizar y emitir el pronunciamiento pertinente sobre la misma, razón por la cual merece ser admitida a trámite.

Aparte de la gestión principal, a folios 94-96 del expediente consta que, por memorial presentado el 28 de marzo de 2007 y con base en las razones que ahí se esgrimen, el señor Corrales Bolaños solicita a este Tribunal que le indique al



**JURISPRUDENCIA ELECTORAL AMERICANA**  
**Acuerdo de Washington de 13 de abril de 2010**

---

Departamento de Servicios Técnicos de la Asamblea Legislativa que debe enviar el TLC a consulta de la Sala Constitucional. Esta petición deviene improcedente a raíz de lo dispuesto por la propia Sala en la resolución n.º 2007-02159 de las 11:55 horas del 16 de febrero de 2007, precisamente con motivo de la consulta de constitucionalidad que previamente había formulado ese despacho parlamentario, debidamente instruido al efecto por el Tribunal Supremo de Elecciones, conforme se reseña en los resultandos 5 y 7 de la presente resolución. La sentencia de la Sala Constitucional expuso un criterio discrepante en relación con el del Tribunal, en tanto entendió improcedente la consulta preceptiva de constitucionalidad en el marco del trámite preparatorio del referéndum que interesa, por lo que, bajo el entendido de que a la Sala le corresponde interpretar en forma exclusiva y excluyente las disposiciones que regulan su competencia, la solicitud específica que a este respecto hace el señor Corrales Bolaños debe rechazarse *ad portas*, como en efecto se dispone.

**II.- EL REFERÉNDUM Y SU REGULACIÓN EN COSTA RICA: 1)**  
**Consideraciones preliminares:** La democracia representativa supone que, no obstante que la soberanía reside en la nación (art. 2º de la Constitución), su voluntad se expresa por intermedio de leyes elaboradas por sus representantes, cuyo respeto y acatamiento condicionará la validez del ejercicio de las funciones jurisdiccional y administrativa. El pueblo, a través del sufragio, delega en el cuerpo parlamentario el ejercicio de esa potestad legislativa (art. 105 constitucional).

No obstante lo anterior y en virtud de una reforma experimentada por la Constitución Política en el año 2003, se pasó a entender que el Gobierno de la





**JURISPRUDENCIA ELECTORAL AMERICANA**  
**Acuerdo de Washington de 13 de abril de 2010**

---

República, además de “representativo”, es “participativo” porque lo ejercen “el pueblo y tres Poderes distintos e independientes entre sí”. Esta reformulación del numeral noveno constitucional cobra sentido a la luz de la modificación que simultáneamente sufrió el artículo 105 de la Carta Fundamental. Aunque se mantuvo el principio según el cual la potestad legislativa está, por regla general, en manos de la Asamblea por delegación popular, se innovó la normativa para prever que, excepcionalmente, el pueblo pueda avocar el ejercicio de esa potestad a través del instituto del referéndum:

*“El pueblo también podrá ejercer esta potestad 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.*

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

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

La reforma constitucional que comentamos es, sin duda alguna, una de las más trascendentales que se ha producido desde la promulgación de la Carta de 1949, no sólo porque la actualiza con la introducción de un instituto usual en el





**JURISPRUDENCIA ELECTORAL AMERICANA**  
**Acuerdo de Washington de 13 de abril de 2010**

---

constitucionalismo contemporáneo mundial, sino, especialmente, porque el mismo ofrece oportunidades extraordinarias de profundización democrática. Esta implicación no se le escapaba al constituyente derivado, tal y como se consigna en el dictamen afirmativo rendido por la comisión legislativa que conocía del proyecto de reforma. En esa oportunidad se apuntaba:

*“(...) Los suscritos diputados, miembros de la Comisión nombrada por la Asamblea Legislativa para informar acerca del proyecto de reforma parcial a la Constitución Política, expediente No. 10.905, rendimos el presente informe dentro del plazo establecido por el artículo 195, inciso 3, de la Constitución.*

*La Comisión ha coincidido en la conveniencia de la reforma constitucional propuesta, a fin de introducir el referéndum y la iniciativa popular como instrumentos valiosos para profundizar, ampliar y fortalecer el sistema democrático a través de la participación del pueblo. El temor y la desconfianza en esa clase de instrumentos, y el distanciamiento del pueblo de la toma de las decisiones importantes que le conciernen de modo directo, retardan el desarrollo y el progreso de la democracia costarricense. La evolución que ésta ha experimentado, y el apego nacional a lo que ya es una tradición política, alientan el sentimiento de la Comisión para apoyar la reforma. Desde luego, la introducción en el sistema jurídico de mecanismos de consulta popular ha de hacerse con prudencia, de manera que sean compatibles con la necesidad que el país tiene de que los asuntos sometidos a los órganos constitucionales, en especial a la Asamblea Legislativa, sean objeto de decisiones oportunas.*

---



**JURISPRUDENCIA ELECTORAL AMERICANA**  
**Acuerdo de Washington de 13 de abril de 2010**

---

*Hechas las cosas de esa manera, no hay ninguna buena razón para sostener que la democracia política perturba u obstaculiza el desarrollo económico y social. Por el contrario: sobre todo en el largo plazo, como lo demuestra (sic) el caso costarricense, la democracia política es una condición del desarrollo sostenido.*

*De allí que la Comisión se incline por recomendar la reforma de la Constitución para incorporarle el referéndum y la iniciativa popular. Ya se recordará que ese texto legal es omiso en esta clase de instrumentos, salvo por lo que toca a la disposición sobre el plebiscito contenida en el artículo 168 para el caso específico (la creación de nuevas provincias) (...) El texto transcrito, que se cursará separadamente de acuerdo con los procedimientos legislativos correspondientes, incorpora la reforma a la Constitución sin adicionarle nuevos artículos, a fin de no alterar la familiaridad con sus actuales disposiciones. En lo fundamental, crea el referéndum en beneficio de la Asamblea Legislativa y del Poder Ejecutivo, pero también en cabeza de un segmento significativo del cuerpo electoral, bajo modalidades distintas (...) El texto recomendado coincide con los postulados de la Constitución, especialmente con su artículo 1, según el cual Costa Rica es una República democrática. Promueve, además, la organización popular con base en intereses coincidentes, para favorecer por ahí la unidad nacional. Genera reglas que aumentan la responsabilidad política de los órganos constitucionales, en particular la Asamblea y el Poder Ejecutivo, puesto que sus decisiones quedan expuestas a un contralor popular directo (...).”*

---



**JURISPRUDENCIA ELECTORAL AMERICANA**  
**Acuerdo de Washington de 13 de abril de 2010**

---

A mayor abundamiento, gran parte de la discusión legislativa atinente a la inclusión del referéndum en el numeral 105 de la Constitución Política refleja, por parte de los señores Diputados, todo un convencimiento en cuanto a la necesidad de implementar otra forma de impulso a las decisiones trascendentales del país y un control político del Estado, básicamente la fiscalización de la labor parlamentaria, lo que brinda una gran claridad sobre la importancia que tuvo, en aquel momento, la incorporación de mecanismos de participación ciudadana en el texto constitucional. En efecto, el referéndum representó, en el *animus* de los legisladores, un instrumento amplio para la participación democrática, con un propósito firme cual era hacer decaer el carácter casi monopólico de la intervención gubernamental en todas las decisiones de la sociedad, en aras de dar paso a una democracia más madura.

Tal y como finalmente quedó receptado el referéndum en nuestro medio, es claro que el mismo no está previsto como una apuesta por la democracia directa ni como instrumento para cuestionar la legitimidad del gobierno democrático-representativo; se trata de un mecanismo de participación popular directa que complementa –y no enfrenta– el ejercicio representativo del gobierno, el cual será el que prevalezca respecto de la mayoría de las decisiones. La consulta al soberano es, pues, excepcional; a través de una adecuada regulación del instituto, es posible que ocasionalmente se active un saludable y democrático control popular en el ejercicio del poder, para impedir que del seno del Estado constitucional emerjan subrepticamente falsos poderes soberanos, con el beneficio adicional de propiciar valiosas oportunidades de educación e integración políticas.



**JURISPRUDENCIA ELECTORAL AMERICANA**  
**Acuerdo de Washington de 13 de abril de 2010**

---

La teoría constitucional contemporánea es prácticamente unánime al estimar que el referéndum no convierte al pueblo en el legislador cotidiano, sino únicamente frente a decisiones trascendentales para la vida colectiva, respecto de las cuales exista un bloqueo político o una crispación pública de tal magnitud que amenace la paz social. En estas circunstancias es natural la apelación al pueblo para que, en su condición de soberano, arbitre políticamente el disenso y dote de legitimidad incuestionable a la decisión final.

Dado este significado profundo que la intervención del soberano en referéndum comporta en situaciones como las señaladas, se impone indudablemente una máxima hermenéutica a cuyo tenor la normativa que regula la materia debe ser interpretada a favor de la participación popular, entendida esta última, en términos generales, como aquella actividad ciudadana destinada a la designación de sus gobernantes o miembros de las estructuras que componen las diversas organizaciones políticas mediante el derecho de elegir y ser electo, así como la posibilidad de contribuir y controlar la formación y ejecución de las políticas públicas o decisiones estatales de importancia, plasmadas en un cuerpo legal o en la propia Constitución.

Como corolario de ese principio pro participación, cualquier limitación que pueda contener el ordenamiento respecto de la admisibilidad de las solicitudes tendentes a la convocatoria de un referéndum, debe ser leído y comprendido en forma restrictiva.

Según se verá a lo largo de esta exposición, esta máxima adquiere una importancia decisiva en el contexto de esta resolución. También la tienen los criterios básicos de interpretación que atañen a la materia electoral. A este



**JURISPRUDENCIA ELECTORAL AMERICANA**  
**Acuerdo de Washington de 13 de abril de 2010**

---

respecto, conviene dejar reseñado desde ya que la jurisprudencia de este Tribunal ha precisado que el correcto discernimiento del alcance de las normas electorales debe estar guiado, por encima de consideraciones literalistas, por un criterio lógico, sistemático y finalista, lo cual comporta una triple consecuencia: *“se ha de rechazar cualquier entendimiento de los preceptos que conduzca a resultados absurdos; por otra parte, el sentido de la norma debe dilucidarse sin aislar a la norma en su contexto normativo y, además, prefiriendo aquella lectura que mejor garantice el fin público a que se dirige. Tratándose de normas constitucionales, debe asimismo comprendérseles en armonía con los valores y principios que resultan del Derecho de la Constitución”* (resolución n.º 0591-E-2002 de las 9:35 horas del 19 de abril del 2002). En una ocasión posterior se insistía: *“(…) la interpretación del ordenamiento jurídico busca desentrañar el sentido y alcance de las normas en la forma que mejor garantice el fin público a que se dirigen; orientación finalista que debe prevalecer sobre criterios literalistas en la búsqueda de la ratio legis”* (n.º 1104-1-E-2002 de las 8:15 horas del 19 de junio del 2002).

La reciente resolución n.º 274-E-2007, de las 9:30 horas del 22 de enero de 2007, insistió en ese principio pro participación y lo entrelazó con las comentadas exigencias de la interpretación del ordenamiento electoral, del siguiente modo:

*“(…) Según lo ha expuesto este Tribunal en anteriores oportunidades, verbigracia resoluciones n.º 2529-E-2004 de las 10:40 horas del 30 de setiembre del 2004 y 2337-E-2004 de las 12:20 horas del 6 de setiembre del 2004, tratándose de derechos fundamentales toda limitación legal a la libertad de participación política debe ser interpretada restrictivamente en favor de aquella libertad. Una norma no puede*

**JURISPRUDENCIA ELECTORAL AMERICANA**  
**Acuerdo de Washington de 13 de abril de 2010**

---

*entenderse en forma aislada ni haciendo privar criterios literalistas, porque tanto en el campo del Derecho Público como en el Privado prevalecen los criterios finalista, sistemático y evolutivo como parámetros fundamentales de interpretación normativa, de lo que se deriva el deber del operador jurídico de entender los preceptos en su contexto y de acuerdo a su dinámica sistémica (artículo 10 de la Ley General de la Administración Pública y 10 del Código Civil).*

*Priva para el ordenamiento infraconstitucional una interpretación que debe serlo "conforme a la Constitución", entendido este principio como una exigencia interpretativa y respecto de la cual la jurisprudencia electoral ha señalado en copiosas resoluciones:*

*"El principio de interpretación del bloque de legalidad "conforme a la Constitución", que ha sido receptado por la jurisprudencia constitucional, constituye el corolario de la eficacia directa del clausulado constitucional, como bien lo entiende la doctrina constitucionalista:*

*"La supremacía de la Constitución sobre todas las normas y su carácter central en la construcción y en la validez del ordenamiento en su conjunto, obligan a interpretar éste en cualquier momento de su aplicación –por operadores públicos o por operadores privados, por Tribunales o por órganos legislativos o administrativos– en el sentido que resulta de los principios y reglas constitucionales, tanto los generales como los específicos referentes a la materia de que se trate" (Eduardo García de Enterría, "La Constitución como norma y el Tribunal Constitucional", Madrid, Civitas, 1988, pág. 95).*

---

**JURISPRUDENCIA ELECTORAL AMERICANA**  
**Acuerdo de Washington de 13 de abril de 2010**

---

*Por ello y en virtud del principio de unidad del ordenamiento, así como de la necesidad de rehuir del vacío que produce la invalidación normativa, frente a varias interpretaciones posibles de un precepto, ha de preferirse aquella que salve de un potencial roce constitucional (véase en el mismo sentido Ignacio de Otto, "Derecho Constitucional, sistema de fuentes", Barcelona, Ariel, 1988, pág. 80). Igual criterio debe presidir la actividad de integración del ordenamiento, para colmar sus insuficiencias. Con ello, las normas constitucionales y los principios que recogen, adquieren un rol dominante en la concreción de los sentidos normativos; a lo cual va aparejada una implícita prohibición para el intérprete de recurrir a criterios hermenéuticos que conduzcan a resultados contradictorios con dichas normas y principios." (resolución n.º 1724-M-2003 de las 12 horas del 5 de agosto del 2003)".*

**2) Características de la regulación costarricense sobre el referéndum:**

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

Por su parte, el inciso 9) del artículo 102 de la Carta Fundamental introduce dos reglas de importancia, a saber: a) Restricciones temporales: *"No podrá convocarse a más de un referéndum por año; tampoco durante los seis meses*





**JURISPRUDENCIA ELECTORAL AMERICANA**  
**Acuerdo de Washington de 13 de abril de 2010**

---

*anteriores ni posteriores a la elección presidencial”; b) Umbral de participación mínima: para que el referéndum tenga un resultado vinculante deberá participar en él, independientemente de cómo voten o incluso si dejan la papeleta en blanco o la anulan, un total de “al menos, el treinta por ciento (30%) de los ciudadanos inscritos en el padrón electoral, para la legislación ordinaria, y el cuarenta por ciento (40%) como mínimo, para las reformas parciales de la Constitución y los asuntos que requieran aprobación legislativa por mayoría calificada”.*

En lo que respecta al referéndum para aprobar o derogar leyes, podría pensarse que se trata de una posibilidad circunscrita a la atribución que el primer inciso del artículo 121 de la Constitución confiere a la Asamblea, a saber, la de “Dictar las leyes, reformarlas, derogarlas y darles interpretación auténtica (...)”, lo que dejaría por fuera de una eventual participación popular las restantes decisiones que los demás incisos de ese numeral atribuye a la Asamblea como regla de principio, dentro de los que figura lo relativo a la aprobación de tratados internacionales (inciso cuarto). Esta tesis es sin embargo inaceptable porque, en primer lugar, con claridad se desprende de lo estipulado en el artículo 124 constitucional que los acuerdos legislativos indicados en los incisos 4), 11), 13), 14), 15), 17), 18), 19) y 20) del numeral 121 de la Constitución se adoptan a través de leyes formalmente consideradas. En segundo lugar, porque traiciona el principio pro participación que hemos venido comentado. Y, finalmente, porque se trata de una interpretación ilógica, dado que algunas de las exclusiones expresas que respecto del referéndum prevé el artículo 105 constitucional, se refieren a decisiones que corresponden a la Asamblea precisamente por virtud de esos



**JURISPRUDENCIA ELECTORAL AMERICANA**  
**Acuerdo de Washington de 13 de abril de 2010**

---

incisos (así, por ejemplo, la materia presupuestaria y la fiscal y la aprobación de empréstitos).

Esto nos permite concluir que, en principio y dado que los tratados públicos y convenios internacionales se aprueban mediante ley (inciso 4° del artículo 121 en relación con el 124 constitucionales) y que esa materia no aparece formalmente excluida en el marco del numeral 105 constitucional, la participación popular vía referéndum es posible en este ámbito; con lo cual la gestión que se examina en este expediente supera un primer obstáculo de admisibilidad.

Ahora bien, la comentada disciplina constitucional legitima tres vías para propiciar el referéndum, dado que el artículo 105 autoriza a convocarlo cuando lo solicite un cinco por ciento de los ciudadanos inscritos en el padrón electoral (lo que la Ley n.° 8492 denomina “*referéndum ciudadano*”), la Asamblea Legislativa por acuerdo respaldado por las dos terceras partes de sus miembros (“*referéndum legislativo*”, en la terminología de esa ley) o el Poder Ejecutivo cuando cuente con el respaldado de al menos veintinueve diputados (“*referéndum por gestión del Ejecutivo*”).

Ese “*referéndum ciudadano*” está previsto en el Capítulo II, Sección I, de la Ley sobre Regulación del Referéndum. Es oportuno destacar que, según esa previsión legal, para convocar a referéndum por esa vía, es menester satisfacer, previamente, los requisitos que a continuación se detallan: 1) la evaluación formal del texto del proyecto normativo que se quiere consultar por parte del Departamento de Servicios Técnicos de la Asamblea Legislativa; 2) la recolección de las firmas de al menos un 5% de los ciudadanos inscritos en el padrón electoral en un plazo de nueve meses, prorrogable por un mes más; y, 3) la verificación de



**JURISPRUDENCIA ELECTORAL AMERICANA**  
**Acuerdo de Washington de 13 de abril de 2010**

---

la autenticidad de tales firmas por parte del Tribunal Supremo de Elecciones el cual contará, al efecto, con un plazo de treinta días hábiles (artículos 6, 7, 8 y 9).

**3) Sobre lo establecido en el ordinal 105 párrafo tercero de la Constitución Política relativo a las materias excluidas de referéndum:** El artículo 105 de la Constitución Política, párrafo tercero, veda la posibilidad de someter a referéndum cierto tipo de leyes. La restricción constitucional comentada específicamente expresa que: *“(...) El referéndum no procederá si los proyectos son relativos a materia presupuestaria, tributaria, fiscal, monetaria, crediticia, de pensiones, seguridad, aprobación de empréstitos y contratos o actos de naturaleza administrativa”*.

El largo debate parlamentario que precedió la introducción constitucional del referéndum, evidencia el anhelo de los diputados de perfeccionar la democracia costarricense y darle al ciudadano un mayor protagonismo en la toma de las decisiones fundamentales para la colectividad, pero de manera racionalizada, para evitar que el ejercicio democrático se convierta en una maniobra demagógica en el sentido aristotélico de la expresión. Ya el *Estagirita* advertía que la demagogia, como forma impura de la democracia, se presenta cuando se reconoce la soberanía del pueblo pero el ejercicio concreto del poder se desvía del interés general.

Es evidente que, tratándose de ciertas materias básicas y trascendentales, está de por medio el riesgo de que la manipulación popular pueda conducir a adoptar decisiones susceptibles de tornar incapaz al Estado de atender las más elementales necesidades de la población o incluso de paralizar su actuación. A manera de reducción al absurdo, piénsese en un proyecto que pretenda abolir

**JURISPRUDENCIA ELECTORAL AMERICANA**  
**Acuerdo de Washington de 13 de abril de 2010**

---

todos los tributos vigentes, lo cual puede resultar atractivo para ciertas personas inconscientes.

De ahí el sentido e importancia del régimen de exclusión al que nos venimos refiriendo y que, en su oportunidad, ocupó la atención del constituyente derivado. Ha de indicarse, solamente a modo de ejemplo, que durante la sesión plenaria n.º 008 del 13 de mayo de 2002, que discutió en primer debate la reforma de los artículos 105, 123, 124, 129, 195 y 102 de la Constitución Política (expediente n.º 13.990), el entonces Diputado Luis Gerardo Villanueva Monge subrayó:

*“(...) Me parece que este es un proyecto importante. Estamos en una época donde la participación del ciudadano en la toma de decisiones tiene que abrirse.*

*El ciudadano cada vez pide más espacio, cada vez pide que se le tome en cuenta, en mayor medida. Una de esas modalidades, uno de esos espacios es, precisamente, este proyecto que se está discutiendo (...). He meditado, precisamente, porque el proyecto puede ser usado para que participen los ciudadanos, pero también tiene sus peligros para manipular la participación de los ciudadanos y quiero hablar de esto para que la voluntad del legislador quede expresada para que se desarrolle –si es aprobado este proyecto- alguna de estas ideas en la ley que viene a darle forma al referéndum.*

*Quiero decirles que uno de los peligros es que un gobierno que no puede tramitar un proyecto en esta Asamblea Legislativa, porque no tiene eco, ese proyecto, bueno, tiene todos los recursos suficientes para echar*



**JURISPRUDENCIA ELECTORAL AMERICANA**  
**Acuerdo de Washington de 13 de abril de 2010**

---

*mano de este mecanismo y lograr pasarle por encima a esta Asamblea Legislativa, y convertir en ley algo que sabe que esta Asamblea no lo aprobaría.*

*Y estos son los peligros y estas son las modalidades que estamos viendo (...) Estas son las interrogantes que me he hecho en relación con este proyecto. Son parte de los riesgos. Pero también está la otra, la favorable, la que mencionamos al principio, que es una forma de consulta para que el pueblo pueda expresar su voluntad acerca de un tema u otro tema. Si bien es cierto, ha delegado en la Asamblea Legislativa la potestad de legislar, también, en cierto momento, cuando por a) o por b) o por c) esta no legisle o no quiera hacerlo, entonces que tenga la posibilidad de que el pueblo recupere esa posibilidad y legisle por medio del referéndum (...).”*

No obstante la razonabilidad e importancia de este régimen de exclusiones, no resulta válido inferir que las restricciones al referéndum, por la materia, se deban interpretar de manera extensiva en perjuicio de la participación ciudadana en los asuntos de interés nacional, cuando precisamente la reforma consistía en ampliar dicha participación, en aras de propiciar procesos de profundización democrática.

Por esta razón, este Colegiado entiende la restricción como un impedimento para aprobar o derogar, vía referéndum, leyes atinentes específicamente a las materias excluidas, pero no así respecto de aquellos instrumentos jurídicos de materias no prohibidas, aún cuando los mismos tengan alguna implicación relativa



**JURISPRUDENCIA ELECTORAL AMERICANA**  
**Acuerdo de Washington de 13 de abril de 2010**

---

a las materias restringidas, al no ser esta última su esencia. Es éste un corolario más del comentado principio hermenéutico pro participación.

**III. SOBRE LA POSIBILIDAD DE SOMETER EL TLC A APROBACIÓN EN REFERÉNDUM: 1) Antecedentes:** Ante consulta hecha por los entonces Diputados Federico Malavassi Calvo y Carlos Salazar Ramírez la Procuraduría General de la República, mediante opinión jurídica n.º OJ-055-2006 del 24 de abril de 2006 concluyó, en torno a la aplicación de las limitaciones establecidas en el artículo 105 de la Constitución Política a un Tratado de Libre Comercio que contenga materia arancelaria, lo siguiente:

*“(..). De esta forma, se observa que dentro de las materias excluidas se encuentra la tributaria, y siendo que con base en lo expuesto en los apartados anteriores, se concluyó que los derechos arancelarios son tributos por así disponerlo nuestro legislador, en consecuencia, los proyectos de ley que contengan normas atinentes al tema no podrían someterse a referéndum.*

*Conforme a lo anterior, cabe señalar que en el supuesto de un tratado de libre comercio que contenga regulaciones sobre materia arancelaria su aprobación o derogación no puede ser efectuada por vía de referéndum. Ello en el tanto la norma que se pretende someter a aprobación, contiene disposiciones de contenido tributario y esta materia está excluida del referéndum.”.*

Tal como lo advierte el propio órgano procurador, respecto del tema evaluado, el informe vertido no es vinculante.



**JURISPRUDENCIA ELECTORAL AMERICANA**  
**Acuerdo de Washington de 13 de abril de 2010**

---

Es de señalar, por otro lado, que de conformidad con el artículo 6 inciso c) de la Ley sobre Regulación del Referéndum corresponde al Departamento de Servicios Técnicos de la Asamblea Legislativa, dentro de la fase de admisibilidad para la recolección de firmas, evaluar y subsanar eventuales vicios que contenga el texto normativo que se pretende someter a referéndum y llevar a cabo las consultas obligatorias de ley.

Por oficio n.º DST-421-2007 de 15 de marzo de 2007 la citada dependencia legislativa remitió a este Tribunal la documentación pertinente donde constan las consultas efectuadas, con ocasión del **texto del TLC**, a la Sala Constitucional, a las Municipalidades del país, a las instituciones autónomas, a las empresas del Estado y a las Universidades estatales. De tales gestiones únicamente se obtuvieron algunas respuestas de fondo sobre el supracitado texto al trasladarse, en varios casos, su estudio a los diferentes departamentos o divisiones legales de los entes u órganos públicos.

De las consultas efectuadas interesa destacar la respuesta dada por la Sala Constitucional mediante resolución n.º 2007-02159 de las 11:55 horas del 16 de febrero de 2007, que señaló en lo que es de interés:

*“II.- (...) ya la Sala ha tenido oportunidad de indicar en diversas ocasiones, que su competencia en esta materia radica en lo preceptuado por el artículo 96 de la Ley que rige su jurisdicción, mientras que para el caso de que se tratara de una consulta preceptiva, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 97, únicamente le corresponde formularla al Directorio de la Asamblea Legislativa (...).*





**JURISPRUDENCIA ELECTORAL AMERICANA**  
**Acuerdo de Washington de 13 de abril de 2010**

---

*III.- Resulta importante señalar, finalmente, que el sistema de consultas legislativas a la Sala, por su carácter excepcional, debe ser a texto expreso, aparte de que se tuvo la conveniente previsión de que aquellas procedieran una vez el proyecto en cuestión adquiriera una viabilidad jurídica clara, valga decir, cuando se hubiera aprobado en primer debate, superadas otras etapas que podríamos llamar por ahora, meramente preparatorias” (folios 194-195 de la primera carpeta adjunta al expediente, que contiene las consultas correspondientes al trámite realizado por el Departamento de Servicios Técnicos, con ocasión de la gestión de solicitud de referéndum).*

Por otra parte, mediante oficio n.º CON-023-2007 el Departamento de Servicios Técnicos de la Asamblea Legislativa, en torno a la consulta a los pueblos indígenas, puntualizó lo que sigue: “(...) *en el caso de una iniciativa sometida a referéndum, la consulta previa a las comunidades indígenas, no resulta obligatoria ni requiere ser realizada, en el tanto que, el referéndum es en sí un instrumento de consulta directa e individualizada a las y los ciudadanos, sean estos indígenas o no, lo cual estaría conforme con lo establecido en los artículos 6 y 7.1 del Convenio N° 169 de la OIT”*.

Finalmente dicha dependencia, acerca de la evaluación normativa llevada a cabo, en el oficio *supra* mencionado advirtió que “*no hace consideraciones sobre el texto del Tratado, pues este es un convenio internacional que no puede ser modificado, máxime que se trata de una versión oficial en el idioma español*” (folios 67-68).



**JURISPRUDENCIA ELECTORAL AMERICANA**  
**Acuerdo de Washington de 13 de abril de 2010**

---

**2) Sobre la procedencia de someter a referéndum de TLC y, por ende, de la solicitud para que se autorice la recolección de firmas:** En nuestro ordenamiento jurídico la convocatoria a referéndum tiene limitaciones constitucionales de naturaleza temporal y sustancial.

1- **Limitaciones temporales:** De conformidad con lo dispuesto en el artículo 101, inciso 9) de la Constitución Política, no se puede convocar más de un referéndum por año, ni durante los seis meses anteriores ni posteriores a una elección presidencial.

2- **Limitaciones sustanciales:** En el artículo 105 párrafo tercero, a su vez, se indica que no procederá el referéndum si los proyectos son relativos a materia presupuestaria, tributaria, fiscal, monetaria, crediticia, de pensiones, seguridad, aprobación de empréstitos y contratos o actos de naturaleza administrativa.

En virtud de lo anterior, resulta de obligado análisis, en el caso concreto de la petición ciudadana que se somete a consideración del Tribunal, si procede su admisión.

En cuanto al primer requisito de admisibilidad, debemos decir que resulta procedente la gestión ya que no se presenta dentro de los períodos de veda constitucional.

En relación con la segunda limitación, es un hecho público y notorio, que se ha discutido en el ámbito nacional y con ocasión de este TLC en particular, si procede o no el referéndum, por contener este tratado materia arancelaria, que en nuestro derecho positivo es considerada como tributaria. Lo cual nos lleva,



**JURISPRUDENCIA ELECTORAL AMERICANA**  
**Acuerdo de Washington de 13 de abril de 2010**

---

necesariamente, a referirnos a la naturaleza de los tratados de libre comercio y su contenido.

De acuerdo con la **Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados** “se entiende por “tratado” un acuerdo internacional celebrado por escrito entre Estados y regido por el derecho internacional, ya conste en un instrumento único o en dos o más instrumentos conexos y cualquiera que sea su denominación particular.”.

En cuanto a su contenido, Guillermo Cabanellas señala que “*En Derecho Internacional, por tratado se entiende en sentido amplio, todo acuerdo entre varios Estados concerniente a asuntos políticos o económicos, sea cualquiera la forma, y la importancia. Pero, estrictamente, se entiende por tratado el acuerdo solemne sobre un conjunto de problemas o asuntos de importancia considerable; y que se contraponen a las declaraciones, notas, protocolos y otras fuentes de convenciones de trascendencia menor*”. En cuanto al tratado internacional se indica que es “*Todo acuerdo entre los representantes de dos o más Estados, acerca de una cuestión política (militar, territorial, de nacionalidad), económica (comercial, fiscal, aduanera, de préstamos o cambios y similares), de cortesía diplomática (los tratados de amistad y buena relación), cultural u otra de interés general para una de las partes o para todas ellas, dentro de un plano de igualdad (como en los tratados de potencia a potencia) o con evidente coacción (como en los tratados de paz)*”. Específicamente se define el **tratado comercial** como “*Estipulación entre Estados, que establece las bases del intercambio de productos provenientes de otro o a él destinados*.” (Guillermo Cabanellas, Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual). De lo expuesto se desprende que, dentro del género “tratado”,

---



**JURISPRUDENCIA ELECTORAL AMERICANA**  
**Acuerdo de Washington de 13 de abril de 2010**

---

se encuentran diversas categorías de instrumentos, entre otras, según la materia regulada, su objetivo y finalidad. Dentro de la categoría de tratados comerciales, se ubican los de libre comercio. La naturaleza comercial de este tipo de tratados no se ve afectada por los temas instrumentales que se deba incluir para lograr el objetivo principal del tratado que es el que impregna su naturaleza. En el caso de los tratados de libre comercio, su objetivo y finalidad es crear una zona de libre comercio que abarque los territorios de los países signatarios. Para lograr tal cometido, dentro de su clausulado se incluyen regulaciones sobre diferentes aspectos, algunos principales y otros instrumentales. En el caso concreto de los aranceles, el TLC no los elimina del ordenamiento jurídico sino que, en aras de hacer posible el libre comercio de bienes y servicios y la eliminación de barreras, para el libre tránsito de aquellos dentro de la jurisdicción predeterminada (en este caso el territorio de los estados de Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Estados Unidos de América y República Dominicana) se modifica su aplicación, en los términos acordados en el tratado.

En cuanto a estructura y contenido, los tratados de libre comercio suscritos por diferentes Estados o grupos de Estados son similares, incluyendo regulaciones acerca del acceso al mercado de bienes y servicios, cooperación internacional, estipulaciones de acceso a los mercados, inversiones, comercio transfronterizo de servicios, telecomunicaciones, comercio electrónico, derechos de propiedad intelectual, estipulaciones de índole laboral, ambiental y solución de controversias, sin que por ello dejen de ser de naturaleza comercial.



JURISPRUDENCIA ELECTORAL AMERICANA  
Acuerdo de Washington de 13 de abril de 2010

---

En el preámbulo del TLC que ahora nos ocupa, se establecen sus fines, principios y metas. Por su importancia para el tema a resolver, se transcribe a continuación en lo que interesa:

**“PREÁMBULO**

*El Gobierno de la República de Costa Rica, el Gobierno de la República de El Salvador, el Gobierno de la República de Guatemala, el Gobierno de la República de Honduras, el Gobierno de la República de Nicaragua y el Gobierno de los Estados Unidos de América decididos a:*

**FORTALECER** los lazos especiales de amistad y cooperación entre sus naciones y promover la integración económica regional;

**CONTRIBUIR** al desarrollo armónico, a la expansión del comercio mundial y potenciar una mayor cooperación internacional;

**CREAR** un mercado más amplio y seguro para las mercancías y los servicios producidos en sus respectivos territorios mientras se reconocen las diferencias en el nivel de desarrollo y en el tamaño de las economías de las Partes;

**EVITAR** las distorsiones en su comercio recíproco;

**ESTABLECER** reglas claras y de beneficio mutuo en su intercambio comercial;

**ASEGURAR** un marco comercial previsible para la planificación de las actividades de negocios y de inversión;

**DESARROLLAR** sus respectivos derechos y obligaciones derivados del

**JURISPRUDENCIA ELECTORAL AMERICANA**  
**Acuerdo de Washington de 13 de abril de 2010**

---

*Acuerdo de Marrakech por el que se establece la Organización Mundial del Comercio, así como de otros instrumentos multilaterales y bilaterales de cooperación;*

**BUSCAR** facilitar el comercio regional promoviendo procesos aduanales eficientes y transparentes para reducir costos y asegurar la previsibilidad para los importadores y exportadores de las Partes;

**ASEGURAR** la competitividad de sus empresas en los mercados globales;

**ESTIMULAR** la creatividad y la innovación y promover el comercio de mercancías y servicios que sean objeto de derechos de propiedad intelectual;

**PROMOVER** la transparencia y eliminar el soborno y la corrupción en el comercio internacional y la inversión;

**CREAR** oportunidades para el desarrollo económico y social;

**PROTEGER**, fortalecer y hacer efectivos los derechos fundamentales de sus trabajadores y fortalecer la cooperación en materia laboral;

**CREAR** nuevas oportunidades de empleo y mejorar las condiciones laborales y los niveles de vida en sus respectivos territorios;

**DESARROLLAR** sus respectivos compromisos internacionales en materia laboral;

**IMPLEMENTAR** este Tratado en forma coherente con la protección y conservación del medioambiente, promover el desarrollo sostenible y fortalecer la cooperación en materia ambiental;



**JURISPRUDENCIA ELECTORAL AMERICANA**  
**Acuerdo de Washington de 13 de abril de 2010**

---

**PROTEGER** y conservar el medio ambiente y mejorar los medios para hacerlo, incluso mediante la conservación de los recursos naturales en sus respectivos territorios;

**CONSERVAR** su flexibilidad para salvaguardar el bienestar público;

**RECONOCER**, el interés de las Partes centroamericanas de fortalecer y profundizar su integración económica regional; y

**CONTRIBUIR** a la integración hemisférica y proveer un impulso hacia el establecimiento del Área de Libre Comercio de las Américas”.

Como se desprende de lo expresado en el propio texto del tratado, su objeto y finalidad es de naturaleza comercial y de inversión, no tributaria.

La Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, al analizar otros tratados de libre comercio suscritos con anterioridad por nuestro país, se ha referido al tema arancelario. En particular, la Sala analizó aspectos hacendarios y tributarios incluidos dentro de esos tratados, no encontrando que las desgravaciones arancelarias y otros mecanismos de índole fiscal, a los que se comprometía el Poder Ejecutivo, contrariaran las competencias constitucionales del artículo 121 inciso 13). La Sala se ha referido a este tipo de tratados como instrumentos de naturaleza comercial y ha considerado que las regulaciones hacendarias incorporadas a éstos son consecuencia del proceso de liberalización de las economías y apertura de mercados, que es el fin al cual se pretende llegar con la adopción de dichos instrumentos, asumiendo tal inclusión como uno de los compromisos típicos de un tratado de libre comercio.





**JURISPRUDENCIA ELECTORAL AMERICANA**  
**Acuerdo de Washington de 13 de abril de 2010**

---

Así, en el expediente 00-007203-0007-CO, resolución 2000-08404 de las 10:00 horas del 22 de setiembre del 2000, en el que se conoce del Tratado de Libre Comercio con Chile, indicó lo siguiente:

**“IX.- Sobre la desgravación arancelaria:** Los diputados consultantes consideran que el Artículo 3.04 del Tratado referido a la desgravación arancelaria, obligaría al Poder Ejecutivo en materia de aranceles aduaneros, sin posibilidad de modificación futura y ello, en su criterio, implicaría el establecimiento de una obligación radical que podría violentar las atribuciones del Poder Ejecutivo en materia hacendaria, específicamente el inciso 7) del artículo 140 de la Constitución Política que establece la atribución de disponer de la recaudación e inversión de las rentas nacionales de acuerdo con las leyes. Sobre el tema, considera la Sala que no existe ningún vicio de inconstitucionalidad en los términos en que se consulta por los diputados. Por el contrario, estima la Sala que esta norma es consecuencia del proceso de liberalización de las economías y apertura de mercados que es el fin al cual se pretende llegar con la adopción de instrumentos como el que está siendo consultado y que, en definitiva, constituye uno de los compromisos típicos de un tratado de libre comercio puesto que tal y como se desprende del punto 2 de ese artículo 3.04, la tendencia es que cada Parte elimine progresivamente sus aranceles aduaneros sobre las mercancías y ello fue uno de los compromisos medulares que Costa Rica asumió en esos instrumentos al igual que los demás países signatarios; compromiso que implica no imponer nuevas barreras arancelarias y no arancelarias, eliminar o reducir las



**JURISPRUDENCIA ELECTORAL AMERICANA**  
**Acuerdo de Washington de 13 de abril de 2010**

---

*existentes y no imponer aranceles por encima de ciertos niveles negociados internacionalmente. Con fundamento en tales razones, esta Sala no encuentra objeción alguna que señalar.*

**X.- Sobre los impuestos a la exportación:** *Consultan los diputados si la disposición contenida en el Artículo 3.14 sobre los impuestos a la importación, es inconstitucional por cuanto, en su criterio, reduce las potestades y competencias del Poder Legislativo de introducir, modificar, reformar o imponer impuestos a la exportación y en vista de que, en el caso de Costa Rica, se excluyeron tres productos de exportación (banano, café, carne de vacuno y ganado de bovino en pie), son del criterio de que ello podría generar discriminación y trato desigual con respecto a los demás productos de exportación, tradicionales y no tradicionales que vende el país en el exterior, lo que podría violentar el artículo 33 y el artículo 121 inciso 13) de la Constitución Política. Sobre el tema, considera la Sala que si precisamente la intención del Tratado de Libre Comercio con Chile, es apertura de los mercados tanto para Costa Rica como para Chile y los demás socios comerciales, necesariamente pareciera que ello implica el favorecimiento para los sectores involucrados, de las condiciones de exportación de sus productos, toda vez que el Tratado pretende brindar al sector productivo nacional, nuevas oportunidades de mercado con Chile. Así las cosas, no estima la Sala que la disposición consultada contenga vicios de inconstitucionalidad en los términos apuntados, toda vez que, al suscribirse el Tratado, se ha cedido en esta materia precisamente en función de la operatividad misma del Tratado.*

---

**JURISPRUDENCIA ELECTORAL AMERICANA**  
**Acuerdo de Washington de 13 de abril de 2010**

---

***XI.- Sobre el Convenio Tributario en el Capítulo de Excepciones:***

*Consultan los diputados si el Artículo 20.01 es inconstitucional por cuanto crea la posibilidad a través de una definición de extrapolar materia tributaria, a un arreglo o convenio internacional, lo que puede rozar con el artículo 121 inciso 13 constitucional. Considera la Sala que la norma consultada no lleva implícita la alegada violación constitucional sino que, por el contrario, este artículo 20.01, al encontrarse en el capítulo de las excepciones del Tratado, ello significa el establecimiento de las condiciones bajo las cuales no se pueden aplicar las reglas del Tratado de Libre Comercio, y al relacionarse esta norma con el artículo 20.06 se tiene que -lejos de la interpretación que hacen los diputados y que tiende a desnaturalizar la finalidad misma del Tratado- lo que en realidad se busca es establecer las excepciones según las cuales ninguna disposición del Tratado afectará los derechos y las obligaciones de las Partes que se deriven de los convenios tributarios que se hubieran suscrito con anterioridad al Tratado, preservándose y garantizándose de esa manera, tales derechos y obligaciones suscritas. Así las cosas, por el contrario a la interpretación de los señores diputados, la regulación de la materia de excepciones significa la expresión del acuerdo al que se ha llegado entre los diferentes Estados en aras de garantizar los fines que persigue el Tratado. Por tales razones, no observa la Sala que en cuanto a este punto, se lesionen principios constitucionales en los términos en que se consulta.”*

Resulta importante señalar que textos sobre Derecho Financiero y, particularmente, sobre Derecho Tributario, al referirse a la potestad de gravar,

---

**JURISPRUDENCIA ELECTORAL AMERICANA**  
**Acuerdo de Washington de 13 de abril de 2010**

---

distinguen entre ésta y la facultad de ejercitarla en el plano material (la llamada competencia tributaria) y señalan que, aún cuando ambas pudiesen concurrir en un mismo sujeto estatal, es lo cierto que los criterios que rigen a una y a otra difieren de manera muy importante. De allí que la doctrina, cuando analiza en particular las limitaciones internacionales a la potestad tributaria, tanto objetivas como subjetivas, incluya dentro de las objetivas “(...) *a las numerosas limitaciones de carácter especial, establecidas generalmente por razones de orden comercial, y que muchas veces aparecen implícitamente en acuerdos que no son de índole fiscal.*” (Giuliani Fonrouge, Derecho Financiero, volumen I, 3ª edición, Editorial Depalma, Buenos Aires, 1978, pág. 330). Corresponden a este tipo, según el autor citado, “(...) 1) *los numerosos tratados de comercio que incluyen cláusulas sobre tarifas aduaneras determinadas o exenciones (según la naturaleza o procedencia de las mercaderías) y regímenes preferenciales, especialmente por efecto de la cláusula de la nación más favorecida, o sobre impuestos al consumo; 2) ciertas convenciones sobre materia específicamente aduanera, especialmente el Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT) y la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC) (...)*” (loc. cit.).

En lo que interesa resulta claro que, tanto a nivel doctrinario como jurisdiccional, es aceptado que la circunstancia de que los tratados comerciales incluyan otra serie de materias no comerciales, en un sentido estricto, no desvirtúa la naturaleza esencialmente comercial de los mismos, entendiéndose más bien que es la propia naturaleza comercial del instrumento jurídico el que requiere, la mayoría de las veces, de la inclusión de otras materias no comerciales, para la consecución del propio fin comercial que persigue.

---



**JURISPRUDENCIA ELECTORAL AMERICANA**  
**Acuerdo de Washington de 13 de abril de 2010**

---

En virtud de lo expuesto considera este Tribunal que, la limitación de admisibilidad contenida en el artículo 105 constitucional, no resulta aplicable a la posible aprobación o improbación del TLC por vía de un referéndum, ya que, a pesar de contener algunas disposiciones en relación con materias sustraídas de tal posibilidad, estas son accesorias o instrumentales en relación con la consecución del objetivo y fin propios de un tratado de libre comercio; interpretación que, desde luego, es coherente con las exigencias interpretativas derivadas del principio pro participación que, entre otra cosas, obliga a interpretar restrictivamente el régimen de exclusiones previsto en esa disposición constitucional, tal y como se detalló en el segundo considerando de esta sentencia.

**IV.- CONSIDERACIONES ADICIONALES DERIVADAS DE LA AUTORIZACIÓN PARA LA RECOLECCIÓN DE FIRMAS:** La pertinencia de la recolección de firmas, en relación con el trámite simultáneo de conocimiento del proyecto de ley del TLC en vía legislativa, hace necesario que este Tribunal, en resguardo del principio de seguridad jurídica, proceda a adicionar algunas consideraciones específicas ante el vacío legal existente:

a) La admisión de la presente solicitud para la recolección de firmas del 5% de los ciudadanos registrados en el padrón electoral no tiene, en esta fase procedimental, el efecto de interrumpir la tramitación, por la vía legislativa, del proyecto de ley de aprobación del TLC. Solo en caso de superarse todas las etapas preliminares y, en el momento mismo en que se haga la eventual convocatoria a referéndum, se paralizaría esa tramitación legislativa, la que se entendería suspendida únicamente en cuanto a su votación en el Plenario.

**JURISPRUDENCIA ELECTORAL AMERICANA**  
**Acuerdo de Washington de 13 de abril de 2010**

---

b) Dado que la reforma constitucional al artículo 105 prevé dos vías para legislar (la parlamentaria y el instituto del referéndum), debe entenderse que la vía del referéndum por iniciativa ciudadana, cuando la gestión se refiere a un proyecto de ley que ya está en trámite en la corriente legislativa, implica la avocación del Soberano al conocimiento de dicho proyecto, lo cual hace innecesaria la publicación regulada en el artículo 6 inciso d) de la “*Ley de Regulación del Referéndum*”. Siguiendo este principio, en el caso que nos ocupa, rige la difusión anticipada del texto dictaminado por la Comisión Especial de Asuntos Internacionales y Comercio Exterior de la Asamblea Legislativa, publicado en el Alcance n.º 2 a La Gaceta n.º 19 del 26 de enero del 2007.

c) Toda vez que, en este caso, debe prescindirse de una nueva publicación del proyecto que interesa, el plazo de nueve meses –prorrogable por un mes más– de que disponen los gestores para recolectar firmas corre a partir de la notificación de la presente resolución (inciso e del artículo 6 de la Ley).

d) El padrón electoral a utilizarse para determinar el 5% de las firmas que indica el artículo 6 inciso d) de la ley será aquel que se cierre al mes inmediatamente anterior a la fecha de la presente resolución.

Propiamente sobre el proceso de organización, dirección y fiscalización que atañe a la presente fase procedimental, deviene oportuno puntualizar lo que sigue:

a) La Coordinación de Programas Electorales diseñará el formulario que este Tribunal debe autorizar para la recolección de firmas, el cual contendrá la siguiente leyenda: *Respaldo la convocatoria de un referéndum para que la ciudadanía apruebe o impruebe el “Tratado de Libre Comercio República Dominicana, Centroamérica-Estados Unidos” (TLC), expediente legislativo n.º*

---



**JURISPRUDENCIA ELECTORAL AMERICANA**  
**Acuerdo de Washington de 13 de abril de 2010**

---

16.047, según el texto dictaminado por la Comisión Especial de Asuntos Internacionales y Comercio Exterior de la Asamblea Legislativa y que fuera publicado en el Alcance n.º 2 a La Gaceta n.º 19 del 26 de enero del 2007.

b) Acorde al artículo 8 de la *Ley de Regulación del Referéndum*, los gestores de la consulta popular deberán previamente presentar al Tribunal, para su aprobación, un plan de recolección de firmas, con indicación de los lugares que se utilizarán para ello y las personas responsables de la custodia de los formularios. A estos efectos, se recuerda que legalmente se encuentran autorizadas para facilitar un espacio físico en sus instalaciones, cuando así lo consideren oportuno y en coordinación con el Tribunal, las municipalidades, las escuelas, los colegios y las instituciones públicas en general.

c) La Coordinación de Programas Electorales imprimirá la cantidad de formularios que sea razonable, teniendo en cuenta el número mínimo de firmas requeridas y en coordinación con los gestores. También se encargará de acreditar a los responsables de custodiar los formularios de firmas y recolectarlas.

d) En su oportunidad, la Coordinación de Programas Electorales constituirá el equipo de trabajo que revisará la autenticidad de los nombres, las firmas y los números de cédula dentro del plazo conferido en el artículo 9 de la ley de marras, para lo cual integrará ese grupo con los funcionarios que reúnan, en ese sentido, la experiencia y capacitación idónea.

**POR TANTO**

Se autoriza la recolección de firmas, en los términos señalados en los artículos 6 inciso e), 7 y 8 de la Ley sobre Regulación del Referéndum. Por innecesario, se omite ordenar la publicación del proyecto en La Gaceta. Se

---





**JURISPRUDENCIA ELECTORAL AMERICANA**  
**Acuerdo de Washington de 13 de abril de 2010**

---

ordena a la Coordinación de Programas Electorales diseñar el formulario que este Tribunal debe autorizar para la recolección de firmas, el cual contendrá la siguiente leyenda: *Respaldo la convocatoria de un referéndum para que la ciudadanía apruebe o impruebe el "Tratado de Libre Comercio República Dominicana, Centroamérica-Estados Unidos" (TLC), expediente legislativo n.º 16.047, según el texto dictaminado por la Comisión Especial de Asuntos Internacionales y Comercio Exterior de la Asamblea Legislativa y que fuera publicado en el Alcance n.º 2 a La Gaceta n.º 19 del 26 de enero del 2007. Se aclara que la autorización conferida no suspende la tramitación legislativa del referido proyecto, lo cual únicamente se produciría con la eventual convocatoria a referéndum, en los términos del artículo 11 de la indicada ley, y que dicho efecto suspensivo sólo alcanzaría su votación en el plenario legislativo. Notifíquese.*

***Luis Antonio Sobrado González***

***Eugenia María Zamora Chavarría***

***Zetty Bou Valverde***