ASAMBLEA LEGISLATIVA DE LA REPÚBLICA DE COSTA RICA

PROYECTO DE LEY

FORTALECIMIENTO DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LOS PROCESOS DE REVOCATORIA DE MANDATO MUNICIPAL POR MEDIO DE LA REFORMA DE LOS ARTÍCULOS 19, 163, 169 DEL CÓDIGO MUNICIPAL, LEY N.° 7794, DE 30 DE ABRIL DE 1998, Y DEL ARTÍCULO 12, INCISO P), DEL CÓDIGO ELECTORAL, LEY N.º 8765, DE 19 DE AGOSTO DE 2009

LAURA MARÍA GUIDO PÉREZ
DIPUTADA

EXPEDIENTE N.° 21.736

DEPARTAMENTO DE SERVICIOS PARLAMENTARIOS
UNIDAD DE PROYECTOS, EXPEDIENTES Y LEYES

PROYECTO DE LEY

FORTALECIMIENTO DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LOS PROCESOS DE REVOCATORIA DE MANDATO MUNICIPAL POR MEDIO DE LA REFORMA DE LOS ARTÍCULOS 19, 163, 169 DEL CÓDIGO MUNICIPAL, LEY N.° 7794, DE 30 DE ABRIL DE 1998, Y DEL ARTÍCULO 12, INCISO P), DEL CÓDIGO ELECTORAL, LEY N.º 8765, DE 19 DE AGOSTO DE 2009

Expediente N.° 21.736

ASAMBLEA LEGISLATIVA:

El presente proyecto tiene como propósito el presentar mejoras al instituto de la revocatoria de mandato de alcaldías y vicealcaldías, reconociendo aquellas deficiencias que el sistema ha demostrado en la práctica y que han alejado a la ciudadanía de la posibilidad real de ejercer este mecanismo de democracia directa de forma efectiva. Para tales efectos se propone la posibilidad de que un grupo ciudadano representativo pueda invocar el plebiscito revocatorio, se proporciona mayor claridad en las reglas y se otorga un papel activo al Tribunal Supremo de Elecciones en la organización y celebración de la consulta en aras de garantizar el cumplimiento de las reglas de la democracia electoral, y se modifican las reglas de las mayorías, planteando el pasar de mayorías de dos terceras partes para hacer el resultado vinculante, a el planteamiento de mayorías directamente relacionadas con la votación alcanzada para ser electo o electa en el cargo.

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 u omisiones que consideren suficientes como para impedirle que termine su mandato en el período establecido. En este sentido:

> *“Se trata, como es posible advertir de inmediato, de un proceso de remoción de funcionarios electos popularmente; pero no por acto de órganos constitucionales (Parlamento o Congreso, en el caso del impeachment), sino por el mismo cuerpo electoral que los designó, que se pronuncia en las urnas al respecto, con carácter definitivo.”* (Fernández, 2017, p.107).

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

> *“Es un instrumento de participación ciudadana, de carácter excepcional, y en consecuencia, se constituye en una manifestación directa de la democracia participativa, propia de nuestro sistema de gobierno (...) Nótese que son los munícipes –entendiendo por tales, a los vecinos de un cantón, y que conforman la respectiva municipalidad–, los que eligen, mediante elección popular, al alcalde, y este mecanismo, del plebiscito revocatorio, lo que hace es devolverles*

> *la competencia para decidir sobre la procedencia o no de su destitución. Con lo cual, el plebiscito revocatorio se constituye en el más claro ejemplo de la democracia participativa. (...) 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 y hasta las alcaldías suplentes, 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, porque no 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 removerlos en razón de sus acciones u omisiones. Sin embargo, en la práctica se encuentra que este proceso tiene una serie de obstáculos que lejos de incentivar un control activo para la ciudadanía, crean barreras políticas y umbrales matemáticos que limitan seriamente el espíritu de la legislación.

La legislación y normativa vigente y su aplicación práctica

El proceso de revocatoria de mandato está normado en el Código Electoral y el Código Municipal y está instruido además por el "*Manual para la realización de consultas populares a escala cantonal y distrita*l" promulgado por el TSE (Decreto N.º 03-98, de 21 de octubre de 1998), este que incluye recomendaciones básicas sobre el procedimiento a seguir. El procedimiento vigente es el siguiente:

1. Emitir reglamento
Cada municipalidad debe emitir su propio reglamento sobre la celebración de plebiscitos, referendos y cabildos, el cual debe ser publicado en La Gaceta.
2. Presentar moción ante el concejo municipal para solicitar que se realice el plebiscito
La moción debe ser presentada con la firma de dos terceras partes de los integrantes del concejo municipal, y 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.
3. Aprobación de la moción
La moción se aprueba con el voto afirmativo de tres cuartas partes del concejo municipal.
4. Organización logística y realización de la consulta
De aprobarse la moción, la municipalidad deberá organizar la logística y velar por que se realice la consulta, lo cual incluye la ejecución del presupuesto. El TSE acompaña el proceso como asesor.
5. El resultado de la consulta
Los votos necesarios para destituir al alcalde municipal deberán sumar al menos dos tercios de los emitidos en el plebiscito, el cual no podrá ser inferior al 10% del total de los electores inscritos en el padrón.
6. La pérdida de credencial
De aprobarse la destitución del alcalde, el TSE procede con la remoción de la credencial.

Los plebiscitos de Oreamuno y de Siquirres no llegaron a realizarse por la falta de reglamento. En el caso de Oreamuno, el Concejo Municipal aprobó una moción en la que solicitó al TSE la convocatoria a un plebiscito de revocatoria de mandato del alcalde municipal, la cual el TSE resolvió como improcedente debido a que corresponde a cada concejo la aprobación de un reglamento, así como la ejecución del mismo. En el caso de Siquirres, el Concejo Municipal conoció de 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.

Es de preocupación la disposición legal de que cada municipio emita un reglamento sobre la celebración de plebiscitos, referendos y cabildos, proceso en el que el rol del Tribunal Supremo de Elecciones se restringe a ser un observador o asesor, lo que ha dado por resultado por un lado que algunos cantones simplemente no cuenten con la norma y esto impida someter a la voluntad popular la continuidad o no del alcalde y, por otro lado, la preocupación de que no se establezca de forma generalizada una reglamentación aplicable a todo el territorio nacional, con un papel mucho más activo por parte del TSE en concordancia con sus potestades constitucionales.

Es necesario indicar que el proceso establecido para invocar la celebración del plebiscito revocatorio introduce obstáculos prácticos que alejan a la ciudadanía de poder convocar

y ejercer efectivamente el instituto de la revocatoria de mandato del alcalde, empezando por la inexistencia de un mecanismo para que las y los ciudadanos que no forman parte del concejo municipal puedan solicitar por cuenta propia la celebración de un plebiscito de revocatoria. Otro obstáculo es la necesidad de aprobación mediante el voto favorable de tres cuartas partes de quienes conforman el concejo municipal, una mayoría muy particular, que si bien puede parecer pedir el 75% de los votos a favor, al aplicarla a la cantidad de regidores que conforman los concejos municipales costarricenses encontramos que siempre se requiere un porcentaje superior al 75%, que llega a superar el 85%, y que además, la oposición de dos regidores sería suficiente en los concejos municipales de 5 y 7 integrantes para impedir la celebración de la consulta, elemento agravado por la imposibilidad de la ciudadanía de solicitar por cuenta propia la celebración de esta.

Tabla 1
Número de votos necesarios para aprobar moción revocatoria en concejo municipal

Número de regidurías por concejo	Número de votos necesarios para la aprobación de la moción (tres cuartas partes)	Redondeo	Porcentaje real de aplicación
5	3.75	4	80.00%
7	5.25	6	85.71%
9	6.75	7	77.77%
11	8.25	9	81.82%
13	9.25	10	76.92%

Fuente: Elaboración propia según lo dispuesto en el Código Municipal.

En el caso del plebiscito de Siquirres, la moción fue aprobada por cinco de las siete regidurías que integraban ese Concejo, constituyendo mayoría calificada. No obstante, se omitió que el umbral para aprobar dicha moción es de seis de las siete regidurías como mínimo. Considerando esta situación, así como la falta de publicación del reglamento, como vicios esenciales e insubsanables, el TSE resolvió anular la convocatoria a dicho proceso.

Pese a la dificultad material que implica alcanzar tan alto acuerdo político, es de reconocer que es necesario que el plebiscito de revocatoria de mandato del alcalde sea un mecanismo excepcional, que cuente con razones de peso para ser convocado y que debe ser diseñado de manera tal que las rivalidades político partidarias de quienes conforman el concejo municipal no sean razón suficiente para la realización de la consulta. Para sortear la dificultad que supone el tener un mecanismo que sea posible de convocar por el concejo municipal, pero no de manera demasiado simple que permita

usar el instituto de revocatoria de mandato con ligereza, es preciso abrir la posibilidad de que la ciudadanía pueda participar, de manera tal que en caso de que existan razones de peso para solicitar la consulta popular, pero que por alianzas en el concejo municipal la moción para tales efectos no prospere, la ciudadanía pueda hacer una solicitud de consulta mediante la consecución de un porcentaje de firmas que resulte representativo de la totalidad de las y los electores inscritos en el cantón.

Otro elemento que representa una dificultad para construir el acuerdo político de llevar a votación la destitución o no del alcalde, es la obligatoriedad de determinar la dotación del contenido presupuestario para financiar la consulta, un tema especialmente sensible en aquellos municipios cuyos estrechos presupuestos ponen en el difícil dilema a sus representantes de definir si invertir en democracia participativa o en proyectos para atender las necesidades de la población.

Una vez se cuente con la moción presentada por dos terceras partes de las y los regidores, que haya sido aprobada por las tres cuartas partes del concejo municipal, y contando con el reglamento municipal para la celebración de plebiscitos, referendos y cabildos, se puede proceder con la organización de la consulta. Las responsabilidades en esta etapa del proceso recaen sobre el concejo municipal y la comisión municipal organizadora conformada para tal efecto, de manera tal que aquellos quienes dieron el debate sobre la necesidad de destituir al alcalde tienen a su cargo las labores de organización, lo cual riñe con la deseable imparcialidad de quien organiza la consulta.

Se hace evidente la urgente necesidad de que la organización, presupuestación y ejecución presupuestaria de la consulta democrática para determinar la continuidad o no del alcalde cuente con las garantías legales que impidan que el proceso sea interrumpido o afectado de modo alguno por los interesados, ya sea a favor o en contra de la destitución del alcalde. Siendo la municipalidad el espacio natural del conflicto que antecede y que origina la celebración de un plebiscito revocatorio, no resulta el espacio apropiado para la organización de la consulta, en tanto las partes llamadas a estas funciones tienen declarada postura sobre el tema que se dirime. Es preciso entonces que sea el Tribunal Supremo de Elecciones asuma para los plebiscitos revocatorios de alcaldes sus atribuciones constitucionales, en materia de la organización, dirección y vigilancia de los actos relativos al sufragio.

Otro aspecto que debe revisarse es lo establecido en el artículo 19 del Código Municipal, en tanto establece:

> *“Los votos necesarios para destituir al alcalde municipal, deberán sumar al menos dos tercios de los emitidos en el plebiscito, el cual no podrá ser inferior al diez por ciento (10%) del total de los electores inscritos en el cantón.”*

Pese a que la redacción puede resultar confusa e imprecisa, el TSE interpreta la norma en el sentido de que se establece a la expresión de mayoría popular un doble parámetro: que la votación a favor de la revocatoria sea igual o mayor a las dos terceras partes del total de votos emitidos y, a su vez, que sea mayor o igual al diez por ciento de los

electores inscritos en el padrón. Lo cierto del caso es que la imprecisión de redacción de la norma no ha sido objeto de debate, en tanto los dos plebiscitos que se han celebrado en Costa Rica para la destitución o no del alcalde alcanzaron resultados a favor de la destitución superiores al 10% del total de votantes inscritos.

La revisión crítica de las normas relativas a la revocatoria de mandato de alcaldías y vicealcaldías se puede concluir que el modelo existente resulta deficiente para constituirse en un efectivo instrumento de democracia directa y dar respuesta ante situaciones de gravosa insatisfacción de la representación municipal, lo cual ha generado deudas democráticas en cantones que aquí se han mencionado como ejemplos, siendo de particular preocupación el caso de Paraíso, donde pese a alcanzar mayoría, el no alcanzar las dos terceras partes que demanda la ley impidió al pueblo el ejercicio de su voluntad de revocar a un alcalde que a todas luces había perdido apoyo popular.

En razón de ello, surgen las preguntas: ¿cómo puede generarse un mecanismo de revocatoria de alcaldías que incentive la participación y control ciudadano? y ¿cómo puede generarse el balance democrático para superar los obstáculos prácticos que actualmente tiene el instituto de revocatoria de mandato de las alcaldías, de manera tal que sea accesible a la ciudadanía y, a la vez, mantenga su carácter de excepcionalidad, en aras de que no comprometa la estabilidad democrática y administrativa de los cantones?

El presente proyecto de ley procura aproximarse a dar respuesta a estas preguntas al reformar varios artículos del Código Municipal y al Código Electoral para mejorar los plebiscitos revocatorios. Para tales efectos, se proponen las siguientes modificaciones específicas.

1- 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 para ser presentada con el fin de hacer más fácil traer la discusión ante el concejo.

2- Habilitar la posibilidad para que la ciudadanía por medio del 5% de las firmas del padrón correspondiente pueda convocar un proceso revocatorio, equiparando el proceso con lo establecido en el artículo 105 de la Constitución Política. De esta manera, la ciudadanía no requeriría de un operador político para poder empezar un proceso revocatorio, así como tampoco estaría limitado por la potencial desventaja numérica que podría enfrentar un proceso en un concejo municipal.

3- Eliminar el requisito de que la votación a favor de la revocatoria debe ser igual o mayor a dos terceras partes para que sea vinculante y representar al menos el 10% del padrón, para sustituirlo por dos criterios con mayor relación con la legitimidad obtenida en el proceso de elección. Para tales efectos se plantea como punto de partida que para la revocatoria se requerirá la mayoría simple de votos válidamente emitidos, cuya cantidad no podrá ser menor a la cantidad obtenida por la papeleta de alcaldía en la elección en la que fue electa.

4- Robustecer las sugerencias hechas por el TSE en el "*Manual para la realización de consultas populares a escala cantonal y distrital*", con la propuesta de que se aumente el límite a las convocatorias a ocho meses anteriores a cualquier elección, que incluiría tanto las elecciones municipales como las elecciones nacionales. De esta manera se garantiza que los procesos revocatorios no se realicen 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, con el objetivo de garantizar la estabilidad de mandato.

5- Se establece una modificación en ánimo de clarificar y mejorar las reglas electorales, al 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 para estos procesos hacen que el proceso revocatorio no sea una instancia neutral, como se desea en cualquier proceso electoral de la democracia costarricense. El TSE ha expresado su preocupación por algunos vicios mostrados de parte de los ejecutivos municipales y en razón de esta preocupación conviene transferir estas funciones a esta institución.

6- De la misma forma, se considera también oportuno hacer tres cambios menores en el Código Municipal, tales como reformar tanto el artículo 154 y el 160 del Código Municipal para que ni el concejo ni la alcaldía puedan vetar la convocatoria y modificar los artículos correspondientes para que tengan lenguaje inclusivo.

Es evidente la necesidad de implementar una serie de mejoras basadas en las experiencias acumuladas, con el fin de poder alcanzar el balance que se menciona anteriormente. Reconocerlo es honrar la promesa democrática de otorgar a la ciudadanía mecanismos efectivos para demandar una mejor representación por parte de sus gobernantes locales y tomar acciones cuando esto no se cumpla.

Por las razones expuestas, se presenta a consideración de las señoras diputadas y los señores diputados el siguiente proyecto de ley para su discusión y aprobación.

LA ASAMBLEA LEGISLATIVA DE LA REPÚBLICA DE COSTA RICA
DECRETA:

FORTALECIMIENTO DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LOS PROCESOS DE REVOCATORIA DE MANDATO MUNICIPAL POR MEDIO DE LA REFORMA DE LOS ARTÍCULOS 19, 163, 169 DEL CÓDIGO MUNICIPAL, LEY N.° 7794, DE 30 DE ABRIL DE 1998, Y DEL ARTÍCULO 12, INCISO P), DEL CÓDIGO ELECTORAL, LEY N.º 8765, DE 19 DE AGOSTO DE 2009

ARTÍCULO 1- Refórmese el artículo 19 del Código Municipal, Ley N.° 7794, de 30 de abril de 1998, cuyo texto se leerá:

Artículo 19- Por moción presentada ante el concejo, que deberá ser aprobada por el mínimo de tres cuartas partes de las regidurías integrantes, se convocará a las personas electoras del cantón respectivo a un plebiscito, donde se decidirá destituir o no a la alcaldía municipal y sus vicealcaldías. Tal decisión no podrá ser vetada. El concejo comunicará al Tribunal Supremo de Elecciones la decisión tomada en su seno, y será el Tribunal Supremo de Elecciones quien convoque, regule y emita la declaratoria de este proceso electoral.

El pueblo también podrá ejercer esta potestad mediante solicitud firmada por un cinco por ciento (5%) de las personas inscritas en el padrón electoral del cantón respectivo. Todo lo referente a la solicitud de plebiscito revocatorio, así como la convocatoria y declaratoria de este será regulado por el Tribunal Supremo de Elecciones y aplicará en lo que corresponda bajo los parámetros establecidos en los artículos 6, 7, 8, 9, 10 y 11 de la Ley N.° 8492, Ley sobre Regulación del Referéndum. Las personas interesadas contarán con un plazo de hasta 3 meses para recolectar las firmas.

Para destituir a la alcaldía o vicealcaldías municipales se requerirá la mayoría simple de votos válidamente emitidos, cuya cantidad no podrá ser menor a la cantidad obtenida por la papeleta de alcaldía en la elección en la que fue electa.

El plebiscito se efectuará con el padrón electoral del respectivo cantón, con el corte del mes anterior al de la aprobación en firme del acuerdo de convocatoria.

Si el resultado de la consulta fuere la destitución de la alcaldía propietaria, el Tribunal Supremo de Elecciones la repondrá según el artículo 14 de este Código, por el resto del período.

Si ambas vicealcaldías municipales son destituidas o renuncian, el Tribunal Supremo de Elecciones deberá convocar a nuevas elecciones en el cantón respectivo, en un plazo máximo de seis meses, y el nombramiento será por el resto del período. Mientras se realiza la elección, la presidencia del concejo asumirá, como recargo, el puesto de alcaldía municipal, con todas las atribuciones que le otorga este Código.

No se realizarán plebiscitos de revocatoria de mandato dentro de los ocho meses anteriores a la celebración de elecciones nacionales o municipales. Solo se podrá hacer un plebiscito de revocatoria de mandato una única vez dentro del período de gobernación en el cual la papeleta de alcaldía fue designada.

ARTÍCULO 2- Refórmese el artículo 163 del Código Municipal, Ley N.° 7794, de 30 de abril de 1998, cuyo texto se leerá de la siguiente manera:

Artículo 163- Cualquier acuerdo del concejo municipal, emitido directamente o conociendo en alzada contra lo resuelto por algún órgano municipal jerárquicamente inferior, estará sujeto a los recursos de revocatoria y de apelación. De tales recursos quedan exceptuados los siguientes acuerdos del concejo municipal:

a) Los que no hayan sido aprobados definitivamente.
b) Los de mero trámite de ejecución, confirmación o ratificación de otros anteriores y los consentidos expresa o implícitamente.
c) Los que aprueben presupuestos, sus modificaciones y adiciones.
d) Los de convocatoria a un plebiscito de revocatoria de mandato.
e) Los reglamentarios.

ARTÍCULO 3- Refórmese el artículo 169 del Código Municipal, Ley N.° 7794, de 30 de abril de 1998, cuyo texto se leerá de la siguiente manera:

Artículo 169- No estarán sujetos al veto los siguientes acuerdos:

a) Los no aprobados definitivamente.
b) Aquellos en que el alcalde municipal tenga interés personal, directo o indirecto.
c) Los de convocatoria a un plebiscito de revocatoria de mandato.
d) Los que deban aprobar la Contraloría General de la República o la Asamblea Legislativa o los autorizados por esta.
e) Los apelables ante la Contraloría General de la República.
f) Los de mero trámite o los de ratificación, confirmación o ejecución de otros anteriores.

ARTÍCULO 4- Refórmese el artículo 12, inciso p), de la Ley N.° 8765, Código Electoral.

Artículo12- Atribuciones del Tribunal Supremo de Elecciones

Al TSE le corresponde, además de las atribuciones que le confieren la Constitución, este Código y demás leyes, lo siguiente:

(...).

p) Organizar los referendos y los plebiscitos previstos en los artículos 105 y 168 de la Constitución Política, así como reglamentar y organizar los plebiscitos de revocatoria

de mandato previstos en el artículo 19 del Código Municipal y hacer la declaratoria respectiva. Para ello el TSE incluirá anualmente en su presupuesto dos partidas que permitan sufragar los gastos que ocasione la organización y adecuada difusión tanto de los referendos y los plebiscitos de revocatoria, según el artículo 31 de la Ley N.° 8492.

(...)

Rige a partir de su publicación.

Laura María Guido Pérez
Diputada

18 de diciembre de 2019.

NOTAS: Este proyecto pasó a estudio e informe de la Comisión Permanente Especial de Asuntos Municipales y Desarrollo Participativo.

Este proyecto cumplió el trámite de revisión de errores formales, materiales e idiomáticos en el Departamento de Servicios Parlamentarios.