ASAMBLEA LEGISLATIVA DE LA REPÚBLICA DE COSTA RICA

PROYECTO DE LEY

REFORMA CONSTITUCIONAL A LOS MECANISMOS DE REFERÉNDUM Y LEY DE INICIATIVA POPULAR, POR LA DEMOCRACIA

MARCO VINICIO REDONDO QUIRÓS Y
OTROS SEÑORES DIPUTADOS Y SEÑORAS DIPUTADAS

EXPEDIENTE N.° 20.630

DEPARTAMENTO DE SERVICIOS PARLAMENTARIOS
UNIDAD DE PROYECTOS, EXPEDIENTES Y LEYES

PROYECTO DE LEY

REFORMA CONSTITUCIONAL A LOS MECANISMOS DE REFERÉNDUM Y LEY DE INICIATIVA POPULAR, POR LA DEMOCRACIA

Expediente N.° 20.630

ASAMBLEA LEGISLATIVA:

El referéndum, las leyes de iniciativa popular -y en general- la apertura a la participación poblacional, son factores propios de toda democracia consolidada y justa.

En este ámbito, la nación ha quedado rezagada. A lo largo de toda la historia, en Costa Rica tan solo se ha llevado a cabo un referéndum y los ejemplos de leyes de iniciativa popular han sido ínfimos.

La participación ciudadana es vital, incluso la historia se encarga de confirmarlo. Esto se puede observar al revisar los proyectos de Constitución Política de la Segunda República de Costa Rica de la Comisión Redactora, donde figuraba uno cuyo artículo tercero rezaba: *"Solo el pueblo, mediante un plebiscito, podrá dar validez a tratados o convenciones que afecten la integridad del territorio actual o la independencia política del país".*

Los derechos humanos se basan en los principios *pro homine* y *pro libertatis*, una sociedad democrática por sí misma es un derecho fundamental. Bajo estos preceptos, y por lo consagrado en el artículo noveno de la Constitución Política vigente, la República está obligada a proporcionar medidas en favor de ello.

Con el objetivo de promover la democracia y mejorar los mecanismos referendario nacional y de ley de iniciativa popular, se deben modificar ciertas limitantes procesales. A continuación, algunos elementos que prueban lo anterior.

Para el caso de la ley de iniciativa popular, el porcentaje actualmente establecido dificulta la aplicación del instrumento. Prueba de ello es que desde el año 2006, cuando entró en vigencia la Ley N.° 8491 (Ley de Iniciativa Popular), únicamente se han presentado a la oficina de Iniciativa Popular tres proyectos: reformas y adiciones a la Ley de Conservación de Vida Silvestre, Ley N.º 7317, de 30 de octubre de 1992; Ley para la Gestión Integrada del Recurso Hídrico (expediente legislativo 17.742); y por último, el proyecto de ley denominado Reformas al Código Penal, Ley N.° 4 573, de 4 de mayo de 1970, y Reformas de la Ley de Bienestar de los Animales, Ley N.° 7451, de 17 de noviembre de 1994, (expediente legislativo 18.625).

Es más (si se utiliza la cifra empleada por el ciudadano Raúl Alvarado bajo el número de iniciativa 02031, presentado el 11 de mayo de 2015; y justificada por la licenciada Lucía Carro Zúñiga en mayo a partir de una publicación por parte del Tribunal Supremo de Elecciones), de dividirse el número total de electores inscritos en el padrón electoral (cerca de 3,3 millones) entre el número de diputados (57), se obtiene un resultado de aproximadamente 57.000 electores, lo cual equivale a un 1,75% del propio padrón. Por ello, es inclusive inconsecuente el que para alcanzar el cargo de legislador (si el ausentismo es un dato despreciable y a cada diputado corresponde un número igual de electores) se requieran casi tres veces menos electores que los necesarios para someter a votación una ley por parte de la ciudadanía o para que esta misma la presente ante la Asamblea Legislativa.

Respecto a la disminución del número de firmas -necesario para la convocatoria a referéndum ciudadano o para presentar una ley de iniciativa popular-, persisten discrepancias, como la expresada por el entonces diputado Jaime Toledo Carranza: "al final vamos a ver cualquier tema, hasta venta de tomates, pero a veces queremos ser amplios y "tan democráticos" que hay algunos tipos de proyectos que más bien pueden venir a perjudicar la democracia de este país". (Parafraseo Sesión Plenaria N.° 008, 2002, p. 52). Empero, existe una amplia regulación respecto a la temática tanto de leyes de iniciativa popular como de referéndum. Por lo cual, reducir la cantidad requerida, tendría como único fin el de disminuir la excesiva tramitación y facilitar el acceso de los costarricenses a los mecanismos democráticos, mientras se promueve en forma plena la participación.

Para el instrumento referendario, los resultados también han sido ínfimos. Pues aun cuando se han tramitado múltiples solicitudes para convocar a referéndum de iniciativa ciudadana, desde el 2006 (año de entrada en vigencia de la Ley N.° 8492, Ley de Regulación del Referéndum). Solamente (mediante el voto N.° 790-E-2007 del Tribunal Supremo de Elecciones, el cual permite su recolección de firmas) el Tratado de Libre Comercio República Dominicana, Centroamérica-Estados Unidos (Cafta-RD), ha sido puesto a votación a nivel referendario, e incluso hubo de ser consultado en dos ocasiones, la primera por los entonces diputados Federico Malavassi Calvo y Carlos Salazar Ramírez, y la segunda por el señor José Miguel Corrales Bolaños, y condujo a los pronunciamientos de la Procuraduría General de la República (mediante opinión jurídica N.º OJ-055-2006, de 24 de abril de 2006).

Otra razón de peso para cambiar la normativa vigente es que el expediente legislativo N.º 13 990, (posteriormente, Ley N.º 8281: Reforma de los artículos 105, 123, 124, 129, 195 y 102 de la Constitución Política) bajo el cual se establecieron los puntos porcentuales de firmas del padrón electoral requeridos para convocar a referéndum ciudadano y presentar una ley de iniciativa popular, a lo largo de los cuatro párrafos de su exposición de motivos, no brinda -inclusive, ni siquiera menciona- una justificación para la fijación de dichos porcentajes.

De igual forma, se explicita en el proyecto de ley que, para la iniciativa popular, contemplada en el artículo 123, los proyectos en discusión que sean presentados por este mecanismo serán objeto de la discusión, evaluación y enmienda por parte de las y los legisladores, como se encuentra establecido en el Reglamento de la Asamblea Legislativa, garantizando que se mantenga el principio de conexidad entre las modificaciones propuestas y el texto base presentado.

Se debiera poder convocar a más de un referéndum al año, pues si el objetivo del Tribunal Supremo de Elecciones es enriquecer la democracia, es su obligación brindar espacios para la participación ciudadana (siempre y cuando la cordura y la capacidad de sus recursos, delimiten cuándo estos espacios son posibles).

Incluso (vía Sentencia 2735-14) la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia declaró: "…A partir del principio democrático de participación ciudadana establecido en el artículo 9 constitucional, este Tribunal ha tutelado el derecho de los ciudadanos a participar de forma activa en la toma de decisiones de interés general o colectivo. Precisamente, este Tribunal, de manera reiterada, ha indicado que en la idea de democracia participativa -de activa y plena participación popular-, adquiere el principio democrático su verdadera dimensión".

Además, este propio Tribunal declaró en su sentencia 11620-11: "[…] Asimismo, tanto a nivel constitucional como legal, se han establecido una serie de mecanismos que buscan que el principio antes mencionado pueda ser aplicado en forma efectiva, y no quede únicamente en el papel, tales como el referéndum para la aprobación o derogación de leyes y reformas parciales a la Constitución, o la iniciativa popular en la formación de leyes", por ello ambos mecanismos de empoderamiento ciudadano han de fungir bajo tal objetivo: "empoderar al ciudadano". Cabe resaltar la sentencia 2675-12, en la cual la Sala Constitucional destaca que el principio democrático exige el respeto del principio de participación.

Es más que requerido brindar espacios para garantizar efectivamente la capacidad de la ciudadanía para incidir sobre la toma de decisiones, los cuales no topen con impedimentos como una periodicidad la cual limite la frecuencia (o bien, directamente el uso) con la que los ciudadanos empleen el mecanismo referendario. Siempre y cuando, la convocatoria al mismo no atente contra la estabilidad económica estatal, institucional y nacional, y el Tribunal Supremo de Elecciones le considere loable.

Sumado a lo anterior, se requiere una correcta aplicación del artículo 279 del Código Electoral, para evitar que las ominosas ambiciones de algunos, amenacen la auténtica voluntad del ciudadano.

Junto a ello, en el ámbito de la jurispericia electoral nacional, se deben presentar las reservas y miramientos necesarios para evitar la beligerancia política y las sospechas de contubernios las cuales dieron lugar a las resoluciones N.° 3085-E-2003 y N.º 2156-E-2007 del Tribunal Supremo de Elecciones.

Por todas las razones expuestas, someto a consideración de las señoras diputadas y los señores diputados el presente proyecto de ley.

LA ASAMBLEA LEGISLATIVA DE LA REPÚBLICA DE COSTA RICA
DECRETA:

REFORMA CONSTITUCIONAL A LOS MECANISMOS DE REFERÉNDUM Y LEY DE INICIATIVA POPULAR, POR LA DEMOCRACIA

ARTÍCULO 1- Refórmense los artículos 102, 105 y 123 de la Constitución Política, cuyos textos dirán:

Artículo 102- El Tribunal Supremo de Elecciones tiene las siguientes funciones:

[…]

9) Organizar, dirigir, fiscalizar, escrutar y declarar los resultados de los procesos de referéndum. **Podrá convocarse a más de un referéndum al año siempre y cuando este Tribunal y sus recursos den paso a su factibilidad; mas nunca** durante los seis meses anteriores ni posteriores a la elección presidencial. Los resultados serán vinculantes para el Estado si participa, 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.

[…]

Artículo 105- La potestad de legislar reside en el pueblo, el cual la delega en la Asamblea Legislativa por medio del sufragio. Tal potestad no podrá ser renunciada ni estar sujeta a limitaciones mediante ningún convenio ni contrato, directa ni indirectamente, salvo por los tratados, conforme a los principios del derecho internacional.

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 tres por ciento (3%) -para legislación ordinaria- y un cinco por ciento (5%) -para reformas parciales a la Constitución-** 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, **así como a los derechos fundamentales y derechos humanos establecidos y garantizados en los instrumentos del Derecho internacional público, ratificados y vigentes en el país.**

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

Artículo 123- Durante las sesiones ordinarias, la iniciativa para formar las leyes le corresponde a cualquier miembro de la Asamblea Legislativa, al Poder Ejecutivo, por medio de los ministros de Gobierno **y -para legislación ordinaria- al tres por ciento (3%), y a un cinco por ciento (5%) como mínimo -para reformas parciales a la Constitución-**, de los ciudadanos inscritos en el padrón electoral, si el proyecto es de iniciativa popular.

La iniciativa popular no procederá cuando se trate de proyectos relativos a materia presupuestaria, tributaria, fiscal, de aprobación de empréstitos y contratos o actos de naturaleza administrativa, **así como a los derechos humanos establecidos y garantizados en los instrumentos del Derecho internacional público, ratificados y vigentes en el país.**

Los proyectos de ley de iniciativa popular deberán ser votados definitivamente en el plazo perentorio indicado en la ley, **luego de haber sido evaluado conforme a lo establecido en el Reglamento de la Asamblea Legislativa, para la aprobación de la legislación ordinaria,** excepto los de reforma constitucional, que seguirán el trámite previsto en el artículo 195 de esta Constitución.

Una ley adoptada por las dos terceras partes del total de los miembros de la Asamblea Legislativa, regulará la forma, los requisitos y las demás condiciones que deben cumplir los proyectos de ley de iniciativa popular.

Rige a partir de su publicación.

Marco Vinicio Redondo Quirós

Nidia María Jiménez Vásquez

Marcela Guerrero Campos

Franklin Corella Vargas

Gonzalo Alberto Ramírez Zamora

Steven Núñez Rímola

Aracelly Segura Retana Maureen Fallas Fallas

Carlos Enrique Hernández Álvarez Laura María Garro Sánchez

Diputados y diputadas

13 de diciembre de 2017

NOTAS: Este proyecto no tiene comisión asignada.

Este proyecto cumplió el trámite de revisión de forma en el Departamento de Servicios Parlamentarios.