

Ley de Referéndum: Reflexiones a diez años de su promulgación

Rodolfo González Mora*



Nota del Consejo Editorial

Recepción: 27 de mayo de 2016.

Revisión, corrección y aprobación: 28 de junio de 2016.

Resumen: La ley que regula el referéndum en Costa Rica cumple diez años de promulgada y aunque todo apuntaba a que sería una valiosa herramienta para ponerle fin a largas y estériles discusiones acerca de proyectos trascendentales para el país, lo cierto es que más de una treintena de intentos por convocar a un referéndum por la vía de iniciativa ciudadana no han fructificado.

Palabras clave: Referéndum / Democracia participativa / Participación ciudadana / Referéndum por iniciativa popular / Iniciativa popular / Proceso electoral / Ley de regulación de referéndum.

Abstract: It has been 10 years since the enactment of the law that regulates the referendum in Costa Rica, and even though everything pointed out in the direction that this would be a valuable tool to put an end to long and sterile discussions regarding transcendental projects for the country, the truth is that around thirty attempts to call for a referendum via the citizens initiative have not been successful.

Key Words: Referendum / Participative democracy / Citizen participation / Popular initiative referendum / Popular initiative / Electoral process / Referendum legislation.

* Costarricense, periodista, correo r.gonzalez@teletica.com. Profesor universitario en Periodismo. También licenciado en Derecho y máster en Derecho Constitucional. Actualmente productor del espacio semanal "7 días" de Teletica Canal 7.

1. INTRODUCCIÓN

En marzo del año 2006, entró en vigencia en Costa Rica la Ley de Regulación del Referéndum, la cual dotó a la ciudadanía de un instrumento de incalculable valor para el fortalecimiento de la participación ciudadana en los asuntos de interés para la colectividad. Con esa nueva normativa se abrió la puerta para que los ciudadanos se convirtieran, literalmente, en diputados por un día. No obstante, pese a este significativo avance en la legislación que busca otorgar más poder al pueblo, lo cierto es que desde su aprobación sólo en una oportunidad se ha realizado un referéndum.

¿Qué características tiene el referéndum en Costa Rica?, ¿en qué condiciones se dio la primera y, hasta el momento, única experiencia con esta herramienta?, ¿qué gestiones se han planteado en los últimos diez años y por qué han fallado?, ¿por qué este instituto no ha tenido un mayor protagonismo en el país? En el presente artículo se buscan respuestas a estas y otras interrogantes.

2. CONCEPTO

Según lo detalla la misma Ley de Regulación del Referéndum en su artículo primero, este es un instituto mediante el cual el pueblo ejerce la potestad de aprobar o derogar leyes o hacer reformas parciales a la Constitución Política.

Duverger (2007) plantea una diferencia entre dos grandes procesos que pueden motivar confusión: la iniciativa, que permite al pueblo provocar una decisión de los gobernantes y el referéndum, que le permite al Soberano ratificar o rechazar legislación. Es así como iniciativa y referéndum no deben confundirse, pues la primera permite a la ciudadanía poner sobre la mesa de discusión de los diputados un proyecto, mientras que en el segundo la propia ciudadanía es la que toma la decisión.

También es importante señalar diferencias entre referéndum, plebiscito y cabildo. En su resolución 3-98 del 9 de octubre de 1998, el Tribunal Supremo de Elecciones (TSE) conceptualizó los tres mecanismos: el plebiscito es la consulta popular en la que participan los habitantes de un cantón ante un tema de trascendencia para su región o para la revocatoria de mandato de un alcalde. Por su parte, cabildo es una

reunión abierta en la que los habitantes de un cantón pueden discutir acerca de un tema de interés para su comunidad; mientras que, como se señaló líneas atrás, el referéndum es una consulta popular para aprobar, rechazar o derogar una ley o reforma constitucional.

Así las cosas, y como lo aclaran García y González (2008) el plebiscito es para votaciones acerca de asuntos no legislativos o constitucionales, mientras que el referéndum se creó, precisamente, para estos temas. Esto queda mucho más claro en la tabla 1 comparativa.

Tabla 1

Particularidades de los distintos mecanismos de consulta

MECANISMO	PARTICULARIDADES
Referéndum	Instituto que permite que los ciudadanos tengan la oportunidad de aprobar, modificar o derogar una ley o inclusive, generar una reforma constitucional.
Plebiscito	Consulta acerca de asuntos regionales no legislativos o constitucionales, así como la revocatoria de mandato de un alcalde o alcaldesa.
Cabildo	Reunión abierta para la discusión de un tema de interés comunal.
Iniciativa	Instituto que permite a la ciudadanía impulsar un proyecto de creación o reforma, pero la decisión final no depende de ellos, sino de los legisladores.

Nota: García y González (2008).

3. ORIGEN Y CARACTERÍSTICAS DEL REFERÉNDUM EN COSTA RICA

Según Jiménez (2007) el referéndum es de origen suizo, de alrededores del siglo XVI. Estuvo en el proyecto de la Constitución Girondina durante la Revolución Francesa de 1789; y en la Constitución Jacobina se introdujo el referéndum facultativo. Después de la Primera Guerra Mundial, las constituciones de Weimar (1919), Austria (1920) y de la España Republicana (1931) le dieron luz verde a ese tipo de consultas. En Italia surgió la abrogación legal para la derogación directa de leyes por consulta popular.

En el año 2006 en Costa Rica empezó a regir la Ley de Regulación del Referéndum. Desde sus primeros artículos, la legislación establece que hay temas que no pueden ser sometidos a este tipo de consultas; específicamente proyectos de ley sobre materia presupuestaria, tributaria, fiscal, monetaria, crediticia, de pensiones, seguridad, aprobación de empréstitos y contratos, ni actos de naturaleza administrativa.

Además, la Ley aclara que no podrá convocarse más de un referéndum al año ni tampoco durante los seis meses anteriores ni posteriores a una elección presidencial. Llama la atención que la norma no establece ninguna prohibición en lo que respecta a las elecciones municipales.

Según el artículo 3 de la Ley de Regulación del Referéndum, existen tres modalidades para convocar a una consulta de este tipo. La primera es por medio de la iniciativa ciudadana, convocada al menos por un cinco por ciento del padrón electoral. La segunda es la legislativa, convocada por dos terceras partes del Parlamento. La tercera es la impulsada por el Poder Ejecutivo, con un apoyo de la mayoría absoluta de los miembros de la Asamblea Legislativa.

La tabla n.º 2 resume en forma más clara las condiciones necesarias según la modalidad

Tabla 2

Modalidades de referéndum

Modalidad	Convocada por	Requisito para convocatoria
De iniciativa ciudadana	Ciudadanos	Firmas de al menos un 5 por ciento del padrón electoral.
Legislativo	Asamblea Legislativa	Dos terceras partes del total de sus miembros
Ejecutivo	Poder Ejecutivo	Poder Ejecutivo junto con la mayoría absoluta de la totalidad de los miembros de Asamblea Legislativa

Nota: Elaboración propia con base en el artículo 3 de la Ley de Regulación del Referéndum.

La legislación especializada establece que el referéndum tendrá un carácter vinculante cuando participe por lo menos un treinta por ciento de los ciudadanos inscritos en el padrón electoral para la legislación ordinaria; y un cuarenta por ciento, como mínimo, en los temas que requieran aprobación legislativa por mayoría calificada. Según el artículo 4 de la Ley, la norma promulgada será obligatoria y surtirá efectos desde el día en que dicha norma lo designe o, en su defecto, diez días después de su publicación en La Gaceta.

Si se trata de una reforma constitucional, tiene que haber –previamente– una aprobación en primer debate de ese mismo proyecto en la Asamblea Legislativa antes de efectuar la consulta popular, según lo establece el 195 inciso 8 de la Constitución Política.

Los actos preparatorios, la publicación de la convocatoria, la realización, el escrutinio y la declaración oficial del resultado le corresponden al Tribunal Supremo de Elecciones (TSE).

En el caso del referéndum de iniciativa ciudadana, la normativa establece que una vez autorizada la recolección de firmas para obtener un cinco por ciento del padrón, se da un plazo de nueve meses para conseguirlo, con la posibilidad de extenderlo un mes más.

4. COMPLEMENTO DE LA DEMOCRACIA PARTICIPATIVA

El objetivo de la creación de la figura del referéndum fue darle un mayor espacio y participación al pueblo Soberano en la toma de decisiones. Es importante dejar claro que esto no debe de contemplarse como una amenaza a la democracia representativa, sino más bien como un complemento de esta.

Según Sobrado (2007), 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 existe un bloqueo político o una crispación pública de tal magnitud que amenace la paz social. Precisamente, la realización del primer y único referéndum escenificado en el país en el año 2007 es un buen ejemplo. En ese entonces, funcionarios públicos, académicos, sindicatos, empresarios y demás grupos polemizaban en torno a la conveniencia o no de aprobar el Tratado De Libre Comercio República Dominicana, Centroamérica y Estados Unidos, popularmente conocido como TLC. La discusión había llegado a un punto muerto y el tono que hay había tomado asomaba un importante grado de tensión social.

El 17 de abril de 2007, el Poder Ejecutivo promulgó, el decreto número 33717-MP en el que se impulsaba un referéndum para la aprobación o no del Tratado de Libre Comercio. Por su parte la Asamblea Legislativa aprobó, el 24 de abril de 2007, la iniciativa del Ejecutivo con el voto de 48 diputados. En otras palabras, el único referéndum realizado hasta el momento en el país corresponde a la modalidad de convocatoria ejecutiva.

En la resolución n.º 790-E-2007 del Tribunal Supremo de Elecciones los magistrados consideraron que debe de interpretarse a este instituto como un medio válido para tener una participación en temas de trascendencia nacional desde la aprobación de leyes o reformas; lo que se conoce como principio *pro participacione*:

...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.

El 7 de octubre del 2007 se llevó a cabo el referéndum que tuvo una participación de casi un 60 por ciento de los votantes (en ese entonces el padrón electoral era de poco más de 2.6 millones de personas). Según detalla Esquivel (2008), el resultado fue la aprobación del Tratado con un 51 por ciento de votos a favor y un 48 por ciento en contra. Al mismo tiempo, se puso punto final a una controversia que estaba a punto de alcanzar peligrosos roces en la colectividad.

5. INTENTOS FALLIDOS

Como ya se estableció, la consulta del 2007 se hizo por iniciativa del Poder Ejecutivo. Desde la aprobación de la Ley de Regulación del Referéndum se han presentado ante el Tribunal Supremo de Elecciones 38 gestiones impulsadas por iniciativa ciudadana. La inmensa mayoría de ellas no ha fructificado y algunas pocas están aún en trámite.

Según información en las bases de datos del propio TSE, la primera gestión en ingresar lo hizo en junio del 2006, cuando se planteó crear un nuevo cantón con el nombre de La Península. Esa consulta sería sólo en algunas localidades puntuales. La respuesta del Tribunal fue que era imposible autorizar la recolección de firmas únicamente en ciertos distritos, ello frente a la naturaleza nacional del referéndum.

Igual suerte tuvo otra iniciativa presentada meses después para impulsar la agilización de trámites para explotación de zonas marítimo-terrestres. El TSE de nuevo sostuvo que no era posible autorizar la recolección de firmas en sólo algunos distritos.

En ese mismo año, 2006, hubo dos gestiones más. Ambas tuvieron que ver con el Tratado de Libre Comercio. Una buscaba hacer una consulta no

vinculante, es decir, sólo para conocer la opinión del Soberano, pero no para tener repercusión jurídica. El Tribunal la rechazó, precisamente, porque el referéndum no puede tener una naturaleza no vinculante.

Otra iniciativa, impulsada -entre otros por- José Miguel Corrales, sí pretendía recoger las firmas para proceder con la consulta, según los términos que establece la legislación, pero fue archivada porque, paralelamente, apareció la gestión del Poder Ejecutivo para hacer el referéndum y esta segunda opción avanzó mucho más rápido, al no ocupar la recolección de firmas.

En el año 2007 hubo tres consultas más. Primero, se impulsó nuevamente la iniciativa de crear el cantón La Península, y el TSE lo rechazó por los mismos motivos argumentados en el primer intento.

Posteriormente, un ciudadano solicitó que se acumularan, en el referéndum planeado para octubre con motivo del TLC, consultas relacionadas con las tierras fronterizas con Nicaragua, la colocación de agua bendita en las ventanillas de atención de la CCSS y para que la droga decomisada por la Policía no se destruyera sino que fuese utilizada como tratamiento para los adictos. El Tribunal lo rechazó, pues consideró que no se podía realizar esa acumulación, ya que, previamente, no fue impulsada por las tres modalidades existentes, entiéndase la iniciativa ciudadana, la del Poder Ejecutivo o la de la Asamblea Legislativa.

Meses después se propuso, igualmente por iniciativa ciudadana, la autorización para recolección de firmas a fin de convocar a referéndum los proyectos de "Ley de Obtenciones Vegetales" y "Aprobación del Convenio Internacional para la Protección de Obtenciones Vegetales". Aunque se aprobó la recolección de firmas, posteriormente se archivó, debido a que ambos proyectos fueron aprobados en la Asamblea Legislativa.

En el año 2008 se presentaron diez gestiones. Dos de ellas fueron rechazadas por ser materia vedada a consulta en referéndum. Una buscaba reformar la legislación penal para equiparar los derechos de las víctimas con los de los delincuentes y la otra, para la prohibición de construir armas en territorio nacional.

Otras dos fueron rechazadas por pretender reformas constitucionales sin haber cumplido con los requisitos que están en el artículo 195 de la Constitución Política (entiéndase la necesidad de contar con la aprobación en primer debate de dichas reformas en el Parlamento).

En ese mismo año se buscó la recolección de firmas para aprobar la pena de muerte a violadores y homicidas, para derogar la ley de estupefacientes y para convocar a una Asamblea Constituyente, pero en los tres casos el TSE se inclinó por rechazarlos por falta de los requisitos de admisibilidad de la solicitud.

Dignas de destacar son tres gestiones que pretendían someter a consulta la ley que permitiría la unión civil entre personas del mismo sexo. En uno de los casos el interesado desistió de continuar con el proceso. En los otros dos, el TSE autorizó la recolección de firmas, pero la Sala Constitucional, en el voto n.º 13313-2010 dispuso que los derechos de las minorías no pueden ser sometidos a referéndum, por lo cual se archivaron ambas gestiones. Es así como, jurisprudencialmente, apareció una nueva materia vedada para la realización de este tipo de consultas.

En el 2009 se presentó tan sólo una gestión, la cual buscaba someter a consulta una ley para la rectificación de límites de un parque nacional en Guanacaste, pero el mismo interesado desistió poco después.

En el 2011, el TSE recibe cuatro gestiones más. Dos de ellas intentaban alcanzar reformas al Código Electoral, pero fueron rechazadas pues eran materias vedadas para una consulta y que incluso proponían normas inconstitucionales.

También ese año se aprobó la recolección de firmas para dos iniciativas: una pretendía reformar varios artículos de la Ley Orgánica de la Caja Costarricense de Seguro Social y otra buscaba la creación de Comisiones de Control Ciudadano. Sin embargo, ambas fueron archivadas, pues no se pudo recoger la cantidad de firmas necesarias en el tiempo requerido.

En el 2012, cuatro iniciativas más fueron archivadas. Una de estas por buscar reformas constitucionales, pero con el inconveniente de no haber tenido aprobación en un primer debate en la Asamblea Legislativa. Otra impulsaba cambios al Reglamento de la Asamblea Legislativa, pero el TSE dijo que esto sólo se puede hacer por medio de un referéndum legislativo. Otra pretendía reformas al Código Electoral para incluir el voto preferente y, una más, impulsada por la Asociación de Agricultores Ambientalistas Unidos por el Pulmón del mundo, solicitaba que todas las acciones que buscasen proteger el ambiente fueran consultadas de manera obligatoria a dicha asociación. Ambas fueron rechazadas por falta de los requisitos formales.

En un segundo intento, en el año 2013, el proyecto de la Asociación de Agricultores subsanó la falta de requisitos y recibió la autorización para recoger las firmas, pero la Sala Constitucional encontró problemas de inconstitucionalidad y en resolución 5860-E9-2015 el Tribunal rechaza la solicitud por el fondo, al valorar que el proyecto de ley es discriminatorio, lo que motivaron su archivo.

En ese mismo año se rechazaron gestiones para aumentar el número de diputados y realizar otras reformas constitucionales debido a que incumplían con el requerimiento del artículo 195 de la Constitución Política.

En el 2014 se rechazó, por graves vicios de inconstitucionalidad, una solicitud de referéndum para consultar un proyecto que permitiría la explotación petrolera en Costa Rica.

En ese mismo año se presentó una gestión para someter a consulta el proyecto de Ley de penalización del maltrato animal. Este expediente aún está abierto y el TSE aprobó la planilla para las firmas. En este momento se está a la espera de que la asociación gestora aporte los formularios para sello y firma, pasos previos necesarios para la recolección de firmas.

En el 2015 se presentaron siete gestiones. Dos fueron rechazadas por tratarse de materia excluida de consulta: una referente a variar las reglas de la prescripción penal (materia de seguridad) y otra que buscaba una reforma política del Estado (la cual contenía materia crediticia). Una más intentaba incluir la posibilidad de la revocatoria de mandato, pero no cumplía con lo establecido en el artículo 195 de la Constitución, por lo cual también se archivó. Igual suerte corrió otra más que promovía reformas constitucionales y que, a criterio del TSE, tenía groseros roces con la Carta Magna.

Los tres procesos restantes aún están abiertos. Uno es una iniciativa para recolectar firmas y someter a referéndum la apertura del monopolio de la Refinadora Costarricense de Petróleo RECOPE (la propuesta está en estudio en Servicios Técnicos de la Asamblea Legislativa). El segundo es llevar a consulta la Ley de empleo público (que también está en estudio) y el tercero es un proyecto que busca establecer un salario mínimo al sector privado (cuya recolección de firmas ya fue aprobada y en estos momentos se espera que esté lista la planilla).

6. POSIBLES CAUSAS DE SU ESCASO USO

Tal y como se ha establecido a lo largo de este artículo, el referéndum empodera al ciudadano y le da la condición de ser "diputado por un día". Sin embargo, la mayoría de los intentos para llevar a referéndum ciertos temas no ha avanzado como se quisiera.

El 28% de las gestiones fueron rechazadas debido a que la materia estaba vedada para una consulta de este tipo o por contener normas con vicios de constitucionalidad. Un 13% de las gestiones fueron rechazadas porque buscaban reformas constitucionales sin tener primero una aprobación en primer debate en la Asamblea Legislativa, de acuerdo con lo que señala el artículo 195 de la Constitución. Es decir, el problema no era el contenido del proyecto, sino el incumplimiento del requisito esencial de procedimiento que se estableció constitucionalmente. Otro 13% tiene que ver con iniciativas que no cumplían con los requisitos formales establecidos en la ley de Referéndum.

Estas tres primeras causas de rechazo, que en total suman más de un 50% de las gestiones, tienen que ver con desconocimiento de quienes inician el proceso; ya sea porque ignoran las materias vedadas para el referéndum o porque desconocen las demás "reglas" constitucionales y legales que establecen el camino correcto por donde debe avanzar una consulta como el referéndum.

Otro 5% de las gestiones que no fructificaron guardan relación con otro aspecto; pese a contar con la autorización de firmas, no se logró obtener las firmas en el plazo establecido. Eso obliga a reflexionar varias posibles hipótesis para explicar qué pasó en estos casos: una de estas cuestionaría si el cinco por ciento del padrón electoral es un límite mínimo muy elevado. Otra plantearía si el plazo de nueve meses, con posibilidad de extenderse un mes más para obtener el apoyo del 5 por ciento de los votantes del padrón, sería un plazo muy corto para recoger tal porcentaje de firmas. Por supuesto, tampoco se podría descartar la posibilidad de que tales proyectos no contaran ni siquiera con el apoyo del cinco por ciento de los votantes.

Llama la atención que, durante estos diez años, distintas Administraciones se han quejado de la lentitud o parálisis en que se encuentran varios proyectos de ley en la Asamblea Legislativa. Pese a que el Poder Ejecutivo puede impulsar consultas como el referéndum para mover estos proyectos, no ha recurrido a este camino.

7. CONCLUSIONES

Aunque Costa Rica tiene un instituto que le da un rol protagónico y directo al ciudadano para decidir acerca de la aprobación, modificación o derogación de leyes, dicha herramienta sólo una vez se ha utilizado. En esa única oportunidad el impulso provino del Poder Ejecutivo con el apoyo de la Asamblea Legislativa. Si bien existe la posibilidad de que sean los mismos ciudadanos quienes propongan los proyectos que serán sometidos a referéndum, lo cierto es que de las 38 gestiones hechas por esa modalidad, ninguna ha sido sometida a consulta, la mayoría de ellas archivadas y sólo cuatro con el proceso aún abierto.

El hecho de que más de un 50% de las gestiones no fructificaran, debido a que no se cumplieran con requisitos formales o porque incluyeran materias previamente vedadas para consulta, hace sospechar que falta una mayor divulgación o comprensión acerca de la normativa que regula este proceso.

Además, el que en un 5% de estas gestiones no se lograra recolectar la cantidad de firmas necesarias podría ser motivo para reflexionar si el plazo de nueve meses para buscar las firmas es muy corto o no, o si, inclusive, el límite mínimo del cinco por ciento del padrón es muy alto o no.

Si bien, pareciera que el derecho constitucional contemporáneo apunta que el referéndum debe ser para temas excepcionales y no para legislar frecuentemente en un país; hay temas en Costa Rica que llevan años de discusión sin llegar a un norte claro, y que esto genera polarización social. El instituto del referéndum sería una herramienta trascendental para encontrarles una salida, pero en este momento dicha herramienta se encuentra mal utilizada.

Literatura consultada

Duverger, M. (2007). La democracia semidirecta y el referéndum. En: *El referéndum: doctrina y legislación*. San José: Editorial Juricentro.

Esquivel, M. (Jul.-Dic., 2008). Referéndum en Costa Rica: primera experiencia. *Revista de Derecho Electoral*, (6), 1-46. Recuperado de: <http://www.tse.go.cr/revista/art/6/ESQUIVEL.pdf>

García, R. y González J. (Ene.-Jun., 2008). Repaso histórico de los Institutos de Democracia Directa en Costa Rica. *Revista de Derecho Electoral*, (5), 1-41. Recuperado de: http://www.tse.go.cr/revista/art/5/gracia_gonzalez.pdf

Jiménez, M. (2007). Referéndum En: *El referéndum: doctrina y legislación*. San José: Editorial Juricentro.

Sobrado. L. (Jul.-Dic., 2007) Primera experiencia de Referéndum en Costa Rica. *Revista Derecho Electoral*, (4), 1-19. Recuperado de: http://www.tse.go.cr/revista/art/4/sobrado_num4_2.pdf.

Jurisprudencia

Tribunal Supremo de Elecciones (1998). Voto 3-98 de las dieciséis horas del seis de marzo de mil novecientos noventa y ocho.

Tribunal Supremo de Elecciones (2007). Voto 790-E-2007 de las trece horas del doce de abril de dos mil siete