

DEMOCRACIA PARTICIPATIVA EN MATERIA AMBIENTAL

Dr. Luis Diego Brenes Villalobos*
Abogado costarricense

(Recibido 18/02/14 • Aceptado 03/12/14)

* Abogado y Politólogo. Doctor en Ciencia Política por la Universidad de Salamanca, España. Máster en Derecho Constitucional por la Universidad Estatal a Distancia de Costa Rica (UNED), Diploma de Especialización en Derecho Constitucional también por la Universidad de Salamanca y Licenciado en Derecho por la Universidad de Costa Rica (UCR). Profesor de Derecho Constitucional y Derecho Electoral a nivel de posgrado en la UNED y UCR, respectivamente, y en la Cátedra de Teoría del Estado en la Licenciatura en Derecho de la UCR. Funcionario del Tribunal Supremo de Elecciones desde el año 2003 en los cargos de Letrado, Asesor de la Gestión Política y, actualmente: Secretario Académico del Instituto de Formación y Estudios en Democracia (IFED) y Subdirector de la Revista de Derecho Electoral. Autor del libro “El rol político del juez electoral” y de numerosos artículos en revistas especializadas. Principales líneas de investigación: elecciones, sistemas electorales, judicial politics, justicia electoral y constitucional. dbrenes@tse.go.cr
Tel. 2287-5555

Resumen: El artículo constituye una revisión a todos los instrumentos de democracia participativa en el ordenamiento jurídico costarricense: iniciativa popular, referéndum, plebiscitos, revocatoria de mandato y consultas populares en el plano local. El repaso enfatiza el uso de esos instrumentos en el caso concreto de la materia ambiental.

Palabras Clave: democracia participativa / iniciativa popular / referéndum / consultas populares / revocatoria de mandato.

Abstract: The paper is a review of all Costa Rican law's instruments of direct democracy: citizens' initiative, referendum, plebiscites, recall and popular consultation at the local level. The review emphasizes the use of these instruments in the case of environmental issues.

Keywords: direct democracy, citizens' initiative, referendum, popular consultation, recall.

Índice:

I.- Antecedentes: La reforma constitucional del 2002 y su implementación legal

II.- Instrumentos de democracia participativa costarricense y su utilización en materia ambiental

1.- Iniciativa popular

2.- Referéndum

3.- Plebiscito para la creación de nuevas provincias

4.- Otras formas de participación ciudadana en el plano local

Conclusiones

Referencias bibliográficas y normativas

I.- ANTECEDENTES: LA REFORMA CONSTITUCIONAL DEL 2002 Y SU IMPLEMENTACIÓN LEGAL

Mediante reforma constitucional del año 2002 (Ley n.º 8281) se incorporaron a la Constitución Política costarricense las figuras del referéndum y de la iniciativa popular, institutos de democracia directa que la doctrina comparada reconoce dentro del género de consultas populares y que en su raíz nutren la ampliación de la participación ciudadana en procesos legislativos o toma de decisión en asuntos públicos.

En la citada reforma constitucional, el legislador no optó por una modalidad estrictamente consultiva cuyo resultado pudiese ser ignorado, sino que, reafirmando la esencia de tales mecanismos, apostó por que la decisión de un asunto sometido a referéndum resultara imperativo para las autoridades en caso de superarse los umbrales de votación constitucionalmente exigidos.

Precisamente, esta reforma adicionó a las competencias del Tribunal Supremo de Elecciones (en adelante TSE), y en su condición de administrador y juez electoral: “Organizar, dirigir, fiscalizar, escutar y declarar los resultados de los procesos de referéndum” (artículo 102, inciso 9, constitucional).

La mencionada reforma constitucional se efectuó en el año 2002; no obstante, quedaría sujeta a la aprobación en el Congreso de las leyes que regularían puntualmente tales institutos. De hecho, durante aproximadamente cuatro años, la Asamblea Legislativa entraría en una “mora de constitucionalidad” por la no aprobación de la respectiva normativa. Esa mora sería objetada mediante una acción de inconstitucionalidad por omisión presentada por la Defensoría de los Habitantes y que reconocida en sentencia de la Sala Constitucional n.º 5649-05 llevaría a la aprobación final de las leyes n.º 8491 “Ley de Iniciativa Popular” y n.º 8492 “Ley de Regulación del Referéndum”, ambas en marzo de 2006.

Valga destacar que dicha normativa no derogó, empero complementó, las otras formas de participación ciudadana que, con antelación a la reforma del 2002, ya estaban previstas en el ordenamiento jurídico, a saber: el plebiscito para la creación de nuevas provincias (art.

168 constitucional), la revocatoria de mandato del alcalde municipal (art. 19 del Código Municipal), y otras consultas en el plano local (arts. 4 inc. g) y 13 inc. k) del Código Municipal, y art. 17 inc. 1) de la Ley de Planificación Urbana).

Según se precisará más adelante, de estas formas de participación ciudadana en el plano local y desde 1949 (fecha de promulgación de la Constitución Política que actualmente rige al país), en total se han formulado 11 consultas, relacionadas con cambios limítrofes, temas territoriales y ambientales, y solamente una referida a la revocatoria de mandato de un alcalde municipal en el año 2011. Si bien en 1953 se efectuó una consulta de carácter nacional para reducir de 8 a 4 años el tiempo de espera de los expresidentes para volver a aspirar a la Presidencia de la República, dicha consulta lo fue sin un marco normativo al efecto, de manera que su resultado no se entendió como vinculante¹.

A pesar de la renombrada y conocida vocación democrática de los costarricenses, el historial citado refleja un uso limitado de los mecanismos de democracia directa previstos en el ordenamiento jurídico, justificante de la obligada reforma al texto constitucional en la materia y que hasta el año 2002 logró un primer paso para el redimensionamiento de estos. No obstante, la puesta en práctica de esa reforma con el referéndum en el 2007 para lo que sería la posterior aprobación del Tratado de Libre Comercio entre Centroamérica, República Dominicana y Estados Unidos de Norteamérica (TLC) y la importante creación jurisprudencia del propio TSE en la materia dejan mucho espacio abierto para profundizar en el análisis de estas figuras, incluyendo cómo estos mecanismos han sido utilizados en el caso concreto de la materia ambiental.

¹ La consulta referida fue realizada el 26/07/1953 con un padrón total de 297.016 electores. El número final de votantes fue de 198.438, dentro de los cuales 114.396 se pronunció por el sí y 49.570 votó en contra de la reforma constitucional al artículo 132 de la Constitución Política, justamente para reducir de 8 a 4 años el tiempo de espera para ser de nuevo candidato presidencial. Asimismo, 2.389 votos fueron nulos y 32.083 en blanco. Fuente: Centro de Documentación, IFED-TSE. Acta del TSE n.º 850 del 19/10/1953.

II.- INSTRUMENTOS DE DEMOCRACIA PARTICIPATIVA COSTARRICENSE Y SU UTILIZACIÓN EN MATERIA AMBIENTAL

1.- Iniciativa popular

El numeral 123 constitucional señala que la iniciativa en la formación de las leyes, si el proyecto lo es de iniciativa popular, también corresponde al 5%, como mínimo, de los ciudadanos inscritos en el padrón electoral. De inmediato, y a modo de limitaciones, la norma advierte que dicho instituto no procede cuando se trate de proyectos relativos a materia presupuestaria, tributaria, fiscal, de aprobación de empréstitos y contratos o actos de naturaleza administrativa².

La Ley de Iniciativa Popular (Ley n.º 8491) regula los pormenores de los proyectos de ley que se sometan a esta iniciativa, de importancia en la reseña que se muestra, valga solo destacar que estos deberán ser votados en la Asamblea Legislativa, en un plazo máximo de 2 años (art. 6), salvo si se refieren a reformas constitucionales, en cuyo caso, seguirán el trámite previsto en el artículo 195 de la Constitución Política. Nótese por igual que el cómputo del plazo de dos años no necesariamente lo es de manera continua, ya que este se suspende durante los recesos legislativos y las sesiones extraordinarias, si no es convocado por el Poder Ejecutivo, como también lo indica el numeral 6 supra indicado.

Asimismo, según lo expresa el artículo 7 de la Ley, a los ciudadanos interesados, la Oficina de Iniciativa Popular de la Asamblea Legislativa y la Defensoría de los Habitantes, les brindarán asesoramiento técnico gratuito para la redacción de los proyectos y sus procedimientos a seguir.

Importa señalar que respecto de la iniciativa popular, el papel del TSE se limita a la revisión de las firmas presentadas para el proyecto de ley, contando con un plazo de 30 días naturales para ello y, con el deber de prevenir en aquellos casos en que no se alcanzare el porcentaje requerido, mediante la concesión improrrogable de un plazo de 90 días

Libro de actas n.º 10, folio 186.

² La exclusión de la materia ambiental como parte de las materias vedadas, se muestra como una primera expresión de cómo lo ambiental y las agendas

naturales (art. 3)³. Verificadas las firmas y el porcentaje exigido, el TSE únicamente traslada el proyecto a la Asamblea Legislativa (art. 4).

El cuadro siguiente, muestra los tres proyectos que a setiembre de 2014 han sido tramitados conforme a la Ley de Iniciativa Popular. Lejos de enfocar el análisis en los pocos proyectos de ley tramitados bajo esta figura, de los cuales únicamente uno se ha convertido en ley de la República, una revisión al fondo de los proyectos evidencia lo ambiental, como tema y contenido central de las propuestas.

CUADRO 1. Proyectos de ley tramitados conforme a la Ley de Iniciativa Popular a setiembre de 2014.

Proyecto de Ley	Estado
1. Expediente n.º 17.054: Reformas y adiciones a la Ley de Conservación de Vida Silvestre, Ley n.º 7317.	Aprobado como ley de la República n.º 9106: Reformas y adiciones a la Ley de Conservación de Vida Silvestre, ley n.º 7317. Vigente desde: 04/05/2013.
2. Expediente n.º 17.742: Ley para la gestión integrada del recurso hídrico.	En Consulta ante la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia.
3. Expediente n.º 18.625: Reformas al Código Penal, Ley n.º 4573, y Reformas de la Ley de Bienestar de los animales, Ley n.º 7451.	Lugar n.º 23 en el Orden del Día de la Comisión Permanente Especial de Ambiente.

Fuente: Oficina de Iniciativa Popular. Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica. Consulta realizada el 18 de setiembre de 2014.

2.- Referéndum

De los numerales 105, 129 y 195 constitucionales se desprende que a través de la figura del referéndum, los ciudadanos tienen la potestad para aprobar y derogar leyes, así como para hacer reformas parciales a la Constitución Política, cuando lo convoque al menos un 5% de los ciudadanos inscritos en el padrón electoral. No obstante, el referéndum

verdes se ven entonces favorecidas para el uso de este mecanismo.

³ Al efecto, para la debida revisión de firmas en los proyectos de esta naturaleza, valga anotar la existencia del Reglamento sobre la aplicación del artículo 3 de la Ley de Iniciativa Popular, Decreto n.º 04-2007 dictado por el

no procederá, al igual que la iniciativa popular, si los proyectos son relativos a materia presupuestaria, tributaria, fiscal, aprobación de empréstitos y contratos o actos de naturaleza administrativa; pero, adicionalmente, si éstos refieren a materia monetaria, crediticia, de pensiones y de seguridad, ampliándose así el espectro limitativo pero quedado siempre fuera de esa veda la materia ambiental.

Según anota el inciso 9) del artículo 102 de la Constitución Política. No puede convocarse a más de un referéndum al año, pero tampoco durante los 6 meses anteriores ni posteriores a la elección presidencial. Por su parte, los resultados serán vinculantes para el Estado si participa, al menos, el 30% de los ciudadanos inscritos en el padrón electoral, para la legislación ordinaria, y el 40% como mínimo, para las reformas parciales de la Constitución y los asuntos que requieran aprobación legislativa por mayoría calificada.

La Ley de Regulación del Referéndum (Ley n.º 8492), no solo ratifica esas disposiciones generales, sino que también le amplía al TSE sus competencias al disponer que será su potestad, en caso de declararse estado de emergencia, necesidad pública u otras circunstancias igualmente calificadas que imposibiliten la realización del referéndum, decretar su suspensión y reprogramación (art. 4).

Conforme al artículo tercero de la Ley del Referéndum, existen tres modalidades de dicho instituto:

- a) De iniciativa ciudadana: convocado al menos por un 5% de los ciudadanos inscritos en el padrón electoral.
- b) Legislativo: convocado por la Asamblea Legislativa mediante la aprobación de 2/3 partes del total de sus 57 miembros.
- c) Ejecutivo: convocado por el Poder Ejecutivo junto con la mayoría absoluta de la totalidad de los miembros de la Asamblea Legislativa.

Consecuentemente, según sea la modalidad, el rol del TSE varía considerablemente. Así, en caso de referéndum legislativo y por gestión del ejecutivo, dentro del plazo de 8 días hábiles después de la convocatoria, el presidente de la Asamblea Legislativa presenta el acuerdo y el proyecto de ley ante el TSE, quedando a este la comunicación, organización y los demás trámites propios del referéndum (art.12).

Dichas labores varían considerablemente cuando el referéndum es de iniciativa ciudadana, donde -sistematizándose estas- corresponde al TSE:

- Remitir el texto del proyecto normativo a la Asamblea Legislativa a fin de que sea evaluado desde el punto de vista formal por el Departamento de Servicios Técnicos (art. 6, inc. b).
- Autorizar la recolección de firmas para la convocatoria a referéndum (art. 6, inc. a), emitir los formularios respectivos (arts. 6, inc. d), y 7), fijar los lugares para su recolección y acreditar a los responsables de su custodia (art. 8), y otorgar prórrogas de hasta un mes, en caso de vencerse el plazo fijado para recolección de firmas (art. 6, inc. e).
- Revisar la autenticidad de las firmas, contando con período máximo de 30 días hábiles para la verificación de nombres, firmas y números de cédula (art. 9).
- Si el proyecto carece de vicios formales, realizar convocatoria oficial del referéndum comunicándolo así en La Gaceta, y procediendo a la organización y demás actos administrativos necesarios para realizar la consulta, la cual deberá efectuarse dentro de los 3 meses siguientes a la publicación del aviso (arts. 6, inc. d), y 11).
- La potestad de acumular distintas consultas, cuando se presente más de una solicitud de convocatoria, y dentro de los plazos exigidos (art. 10).

Respecto de los actos preparatorios para realizar el referéndum, corresponde al TSE:

- Organizar, dirigir y fiscalizar los procesos de realización del referéndum, así como escrutar y declarar sus resultados (art. 16).
- Comunicar formalmente la convocatoria a referéndum, así como publicar el texto normativo a consultar y las preguntas que lo acompañen (art. 17), con posibilidad adicional de difusión, en estaciones de televisión y radio nacionales y regionales y los periódicos de circulación nacional y regional (art. 19).
- Controlar mediante un registro, el costo de las publicaciones y campañas a favor o en contra de la consulta, a efectos de verificar la prohibición a particulares costarricenses, sean personas jurídicas

o físicas, de contribuir con sumas que no se excedan de 20 salarios base (arts. 20, inc. c), 21 y 29).

En cuanto a la realización del referéndum propiamente dicha, es atribución del TSE, además de todo lo expuesto:

- Establecer el número de juntas en cada cantón y distrito, así como el lugar de su asiento, designando a un delegado del TSE que estará a cargo de la junta receptora de votos correspondiente (art. 23).
- Computar los votos en blanco y nulos emitidos como válidos a efectos de los porcentajes de participación legalmente exigidos (art. 24).
- Dictar las medidas respectivas respecto de la forma y protocolo para emitir el sufragio (art. 24).
- Realizar el escrutinio de la votación en un plazo de 15 días naturales (art. 25).
- Efectuar la declaratoria oficial de los resultados del referéndum y notificarla al Poder Legislativo (art. 26).

Resulta imperativo hacer notar que solamente respecto de la figura del referéndum el legislador visualizó la necesidad de su financiamiento desde la sede electoral. Indica el artículo 31 que los gastos de este corresponderán al TSE debiéndose incluir anualmente en su presupuesto una partida que permita sufragar los gastos que ocasione la organización y adecuada difusión del referéndum.

La importancia de este presupuesto es que permite al TSE tener un monto fijo respecto de procesos que, al menos en su presentación, devienen impredecibles, garantizándose el TSE el debido cumplimiento de los nuevos mandatos legales que le atribuyen y bajo la aspiración de procurar escenarios idóneos que faciliten una participación política responsable y activa de los ciudadanos.

Como muestra de esa filosofía participativa, incluso la Ley de Referéndum contempla el transporte público gratuito para todos los ciudadanos en todas las líneas y rutas nacionales, el día de la celebración de un referéndum. Igualmente, cual aspecto positivo, esa misma ley se acompañó de una reforma al inciso j) del artículo 69 del Código de

Trabajo, estableciendo como obligación de los patronos “Conceder a los trabajadores el tiempo necesario, sin reducción de salario, para el ejercicio del voto en las elecciones populares y en las consultas populares bajo la modalidad de referéndum”.

Desde junio de 2006 a setiembre de 2014 se han presentado ante el TSE un total de 29 gestiones de solicitud de consultas populares amparadas precisamente en la Ley de Regulación de Referéndum⁴. Dentro de ese universo de gestiones, las 7 detalladas en el cuadro n.º 2 refieren a materia ambiental. De estas 7 consultas, salvo la última que ya cuenta con la respectiva autorización para proceder a la recolección de firmas, todas las otras 6 han sido archivadas por diversidad de razones, en su mayoría referidas a problemas en su admisibilidad o procedimiento, no en cuanto a su contenido propiamente dicho.

CUADRO 2. Proyectos presentados ante el TSE conforme a la Ley de Regulación de Referéndum a setiembre de 2014 y en materia ambiental

Fecha de Ingreso	Asunto	Resoluciones dictadas *	Estado
24/10/2006	Erick Ricardo Mora Marín solicita se le autorice la recolección de las firmas requeridas para someter a referéndum el proyecto n.º 15.372 “Agilización de trámites para explotación de la zona marítimo terrestre”.	3552-E-2006	Archivado
20/11/2007	Fabián de Jesús Pacheco Rodríguez, presidente de FECON y otros, solicitan autorización para recolección de firmas a fin de convocar a referéndum vía iniciativa popular en 2008 los siguientes proyectos de ley “Ley de Obtenciones Vegetales” y “Aprobación del Convenio Internacional para la Protección de Obtenciones Vegetales”.	3521-E-2007	Archivado

propio TSE.

⁴ Del total de 29 gestiones presentadas ante el TSE, únicamente se ha concretado como consulta popular la relativa al TLC realizada el 7 de octubre de 2007. Justamente, para ese proceso rigió por el igual el Reglamento para

08/04/2008	Oscar Protti Gutiérrez y otros ciudadanos solicitan autorización para que se inicien los trámites necesarios para convocar a consulta ciudadana la creación del “Instituto Costarricense de Reciclaje”.	2202-E9-2008	Archivado
09/07/2009	Alberto Cabezas Villalobos solicita llevar a referéndum el expediente n.º 17383 “Ley de rectificación de límites del Parque Nacional Marino Las Baulas y creación del Refugio Nacional de vida Silvestre Las Baulas, de propiedad mixta”.	1582-E9-2010	Archivado
15/05/2012	Diputado Jorge Alberto Gamboa Corrales y otros solicitan autorización para recolectar firmas para convocar a referéndum proyecto de ley reforma constitucional del artículo 50.	4279-E9-2012 5088-E9-2012 5225-E9-2012	Archivado
02/01/2013	Asociación de Agricultores Ambientalistas Unidos por el Pulmón del mundo solicita permiso para recolectar firmas a fin de efectuar un referéndum para proyectos de leyes n.º 18306 y 1586.	570-E9-2013	Archivado
06/02/2013	Guardianes del Pulmón del Mundo solicitan permiso para recolección de firmas a fin de llevar a cabo referéndum para proyectos de leyes n.º 18306 y 1586.	1192-E9-2013 4785-E9-2013 42-E9-2014	Autorizada recolección de firmas

Fuente: Oficina de Letrados, TSE. *Nota: El texto completo de las resoluciones indicadas puede consultarse en el sitio web www.tse.go.cr.

3.- Plebiscito para la creación de nuevas provincias

El territorio costarricense, para efectos de su Administración Pública, se divide en provincias, estas en cantones y los cantones en distritos.

Para la creación de nuevas provincias, y siempre en observancia de los trámites de reforma parcial a la Constitución Política, la Asamblea Legislativa está habilitada para hacerlo, en tanto el proyecto respectivo fuere aprobado de previo en un plebiscito que la Asamblea ordenará celebrar en la provincia o provincias que soporten la desmembración (numeral 168 constitucional).

A la fecha y desde la creación de la norma, que se mantiene según la redacción del Constituyente Originario de 1949, no se han convocado plebiscitos en este sentido, ni existe normativa que regule esa eventualidad.

4.- Otras formas de participación ciudadana en el plano local.

Según se adelantaba, y siguiendo lo preceptuado en el párrafo segundo del artículo 1.º de la Ley del Referéndum, la creación de ese instrumento en el 2006 no impide el desarrollo de otras formas de participación ciudadana en la vida política, económica, social y cultural del país, dentro de las que deben entenderse tanto aquellas a innovarse en el futuro como las existentes en otras leyes de la República. Sobre las segundas, y en cuanto coinciden por su alcance local, se encuentran:

i.- La revocatoria de mandato del Alcalde Municipal:

Por mandato constitucional (art. 169) la administración de los intereses y servicios locales en cada cantón del país está a cargo de un Gobierno Municipal, siendo el Alcalde su funcionario ejecutivo. Por reforma al Código Municipal del año 1998 (Ley n.º 7794), se estableció que a partir de diciembre del 2002 y mediante elecciones municipales a realizarse cada 4 años, la elección del Alcalde lo sería de carácter popular pero con la posibilidad de revocatoria de su mandato mediante plebiscito al efecto.

Conforme al numeral 19 del Código Municipal, es válida la convocatoria a los electores del cantón respectivo a un plebiscito para decidir la destitución o no del Alcalde, dicha convocatoria requiere de moción presentada ante el Concejo Municipal, firmada al menos por la tercera parte del total de los regidores y aprobada por el mínimo de 3/4 partes de los regidores integrantes. Para destituir al Alcalde se requiere al menos 2/3 del total de votos emitidos en el plebiscito, el cual no podrá ser inferior al 10% del total de los electores inscritos en el cantón.

La celebración del plebiscito revocatorio del alcalde de Pérez Zeledón en fecha 18 de diciembre de 2011 que contó con la participación de 26.699 votantes, dentro de los cuales 21.766 se pronunciaron a favor de la revocatoria y 4.792 se manifestaron en contra, ha sido el único plebiscito que de esta naturaleza se ha celebrado.

ii.- Consultas populares en el plano local:

Las Municipalidades (81 en todo el país) poseen, por Constitución Política, autonomía política, administrativa y financiera (art. 170).

Dentro de las atribuciones del Concejo Municipal, este puede acordar la celebración de consultas populares, mediante plebiscitos, referendos y cabildos (arts. 4 inc. g) y 13 inc. k) del Código Municipal).

Estas convocatorias pueden serlo a propósito de los fines que el propio Código establece para las corporaciones municipales, entendiéndose entonces válido respecto de toda decisión política con injerencia en lo local, cuando así lo estime el Concejo; o bien, por mandato de otro cuerpo normativo, verbigracia la audiencia Pública que ordena la Ley de Planificación Urbana (Ley n.º 4240), cuando en su artículo 17, inciso 1), estipula que previo a implementar un plan regulador o alguna de sus partes, la Municipalidad que lo intente deberá convocar a una audiencia pública por medio del Diario Oficial y la divulgación adicional necesaria con la indicación de local, fecha y hora para conocer el proyecto y de las observaciones verbales o escritas que tengan a bien formular los vecinos o interesados. El señalamiento deberá hacerse con antelación no menor de 15 días hábiles.

De conformidad con el articulado 13 del Código Municipal y en repaso de la competencia del TSE en este tipo de consultas, la celebración de plebiscitos, referendos y cabildos acordada por el Concejo lo es de conformidad con reglamentos elaborados con el asesoramiento del TSE, en esta línea, el Manual para la realización de consultas populares a escala cantonal y distrital dictado por el TSE (Decreto n.º 03-98) constituye la guía y principal herramienta de los gobiernos locales para su celebración.

Nótese que en la celebración del evento propiamente dicho, la participación del TSE lo es mediante la designación de delegados pero únicamente para dar fe que se cumplieron los requisitos formales exigidos en el código y reglamento respectivo. El TSE solo asesora y funge como testigo del evento. El financiamiento de este tipo de consultas queda reservado al presupuesto de cada Municipalidad.

El cuadro n.º 3 muestra el total de plebiscitos celebrados en el país desde 1950 a la fecha e independientemente del tema objeto de consulta. Ahora bien, de importancia para el repaso que este ensayo procura, importa resaltar que del total de esas 10 consultas que se exponen, la mitad de ellas lo son respecto de materia ambiental, todas realizadas entre los años 2000 y 2005.

CUADRO 3. Histórico de consultas populares en plano local en Costa Rica

Lugar	Fecha	N.º votantes	Sí	No	Asunto
La Tigra y La Fortuna	30/07/1950	444	397	47	Seguir perteneciendo a San Ramón o adherirse a San Carlos. Resultado: Se adhieren a San Carlos. (TSE, Acta n.º 267, 03/08/1950. Libro de actas n.º 5, folio 233).
Sarapiquí	23/05/1971	79 102 (padrón)	17	62	Límites del Cantón de Sarapiquí. (Resolución n.º 4, 4/06/1971).
Puntarenas (Cóbano, Lepanto y Paquera)	7/11/1999	3.396 9.716 (padrón)	3028 3260	333 116	1. Seguir perteneciendo a Puntarenas. (La Nación, 8 de noviembre, 1999). 2. Convertirse en Cantón (La Nación, 8 de noviembre, 1999).
Sarapiquí	24/09/2000	2.132 17.141 (padrón)	1.935	197	¿Está de acuerdo en conservar el río Sarapiquí solicitando la declaratoria de su cuenca como Monumento Histórico Natural? (La Nación, 25 de setiembre, 2000).
Guácimo	28/10/2001	4.639 5.113 (padrón set.)	106	4.517	Producción de energía eléctrica dentro de la Zona Protectora de Acuíferos de Guácimo. (Votos en blanco: 16). (Diario Extra, 29 de octubre de 2001).

San Ramón Distrito de Piedades Sur	16/02/2003	915 2.222	28	878	Municipalidad debe dar más permisos para la instalación de granjas avícolas (votos nulos 8, en blanco: 1). (La Nación, 18 de febrero del 2003).
San Ramón Distrito Los Ángeles	15/02/2004	332 2.749	49	279	Municipalidad debe dar más permisos para la instalación de granjas avícolas. (4 votos nulos). (La Nación, 16 de febrero de 2004).
Turrialba	28/08/2005	5.000 3.500 (padrón)	150	4850	Construcción de una represa hidroeléctrica en la cuenca del Río Pacuare (los datos son de una 50% de las mesas escrutadas). (La Nación, 29 agosto de 2005).
Jiménez de Cartago	22/06/2008	3.517 9.989 (Padrón)	1653	1842	Creación del Concejo Municipal de Distrito para Pejibaye (votos en blanco 9 y nulos 18). Abstencionismo: 6467. (El Elector, Agosto 2008)

Fuente: Centro de Documentación, IFED-TSE.

Conclusiones

El presente ensayo procura una descripción normativa de los distintos institutos de democracia participativa existente en Costa Rica con referencia a aquellos proyectos e iniciativas cuya materia y fondo es de carácter ambiental. Más allá del posicionamiento de esa agenda “verde” como tema bandera en la democracia directa costarricense, lo cierto es que muchos de estos institutos, en su regulación legal, siguen pendientes de una oportuna decantación.

Ante la reforma que instauró las figuras de la iniciativa popular y el referéndum en el plano constitucional, así como las respectivas leyes al efecto, la jurisprudencia del TSE sirvió como un primer parámetro de las inconsistencias de esa reforma.

El repaso no hace revisión puntual a la importante labor interpretativa y jurisprudencial del TSE en la materia, para tales efectos pueden consultarse los estudios de Rivera (2006), Sobrado (2007), Esquivel (2008) y Brenes (2012). Solo a modo de ejemplo y referencia, el Cuadro 4 muestra algunas de las resoluciones emblemáticas del TSE dictadas a propósito de procesos de referendo. Estas destacan tanto por la integración de derecho que materializan como por el impacto político que propiciaron.

CUADRO 4. Resoluciones emblemáticas integradoras de derecho del TSE en materia de referéndum

Resolución *	Integración de Derecho	Impacto político
3384-E-2006	Improcedencia de realizar consultas populares de carácter no vinculante en su resultado.	TSE confirma referéndum como materia electoral y de su competencia, pero también como instrumento diseñado para que sus resultados sean obligatorios a las autoridades públicas.
790-E-2007	Temas objeto de referéndum deben ser interpretados bajo el principio de pro participación ciudadana.	Ante un TLC que generaba importante bloqueo político y crispación pública, el TSE admite que éste sea objeto de referéndum vía iniciativa ciudadana.

977-E-2007	Recolección de firmas desde iniciativa ciudadana para solicitar referéndum es etapa preparatoria y de mera expectativa antes de verificarse el cumplimiento del porcentaje requerido.	TSE concreta la convocatoria a referéndum sobre el TLC pero conforme a nueva gestión formulada por los poderes Ejecutivo y Legislativo.
1119-E-2007	Prohibición de participación política que rigen a funcionarios públicos en los procesos electorales no aplican en los procesos de naturaleza consultiva.	Libre participación política de funcionarios públicos, incluidos Presidente de la República y miembros del Poder Ejecutivo, en los procesos de referéndum.

Fuente: Brenes (2012: 137-138). *Nota: El texto completo de las resoluciones indicadas puede consultarse en el sitio web www.tse.go.cr.

Ahora bien, los retos para el legislador no solo emanan de esa importante creación pretoriana del juez electoral, empero también de la puesta en práctica de tales institutos.

Como puede concluirse de las 10 consultas populares de corte local realizadas en el país en los últimos 65 años, más la celebración de un solo referéndum nacional en 2007 (TLC), una revocatoria de mandato de alcalde en 2011 (Municipalidad de Pérez Zeledón) y una sola ley aprobada mediante iniciativa popular, la democracia participativa en el país aún está pendiente de su consolidación.

Desafortunadamente, la reforma constitucional del 2002, pensada para el fortalecimiento de la participación ciudadana, configuró un galimatías jurídico que en sus exigencias desalienta acudir a estos. En el caso de la Iniciativa Popular, los umbrales exigidos para la sola presentación de un proyecto sugieren cifras desproporcionadas en el porcentaje de firmas y en la onerosidad de tal empresa, máxime si en el quehacer parlamentario costarricense únicamente se requiere la aprobación de un diputado para poner en marcha el procedimiento legislativo.

En cuanto al referéndum, el periodo constitucional costarricense para cada gobierno tiene un alcance de 4 años, siendo que en este no puede formularse un referéndum 6 meses antes y 6 meses después de

una elección presidencial. Consecuentemente, dado que solamente un referéndum al año es posible, cada ciclo electoral permitiría la posibilidad de únicamente 3 citas consultivas⁵. Bajo estas valoraciones en lo temporal, no está demás advertir que no existe en la Ley de Regulación del Referéndum plazo alguno fijado a respetar entre la celebración de una consulta y su eventual repetición en el tiempo.

Adicionalmente, hay temas pendientes de revisión en los procesos de referéndum, algunos de particular calado en lo político, por ejemplo: la participación de los funcionarios del poder ejecutivo, incluidos sus jerarcas; la participación de las universidades públicas, en particular en lo que refiere al uso de recursos públicos universitarios; la necesidad de una votación en primera legislatura como requisito ineludible para reformas constitucionales, lo que las torna políticamente inviables; valorar la procedencia de consultas populares de carácter no vinculante; y, finalmente, la revisión al control previo de constitucionalidad que -de facto- se ha creado desde Sala Constitucional para los proyectos de ley que quieran ser consultados vía referéndum.

Finalmente, valga anotar que desde su entrada en vigencia en abril del 2006, la Ley de Regulación del Referéndum sólo ha sido modificada en un artículo, el numeral 32, a propósito de incluir los delitos y faltas electorales también en estos procesos consultivos⁶. Dicho de otra manera, si en el futuro próximo nos enfrentásemos a una nueva consulta popular de escala nacional, ésta se concretaría prácticamente con las mismas reglas del juego que rigieron para la consulta del TLC en el 2007.

⁵ A pesar de lo expuesto, el artículo 10 de la Ley de Regulación del Referéndum permite la acumulación de consultas en un solo acto comicial.

⁶ Reforma propiciada por el Código Electoral, Ley n.º 8765 del 19 de agosto de 2009, mediante el artículo 310 relativo a la modificación de otras leyes.

Referencias bibliográficas y normativas

- BRENES VILLALOBOS, Luis Diego (2012). *El rol político del juez electoral*. San José: IFED-TSE, 362 p.
- ESQUIVEL FAERRON, Max Alberto (2008). “Referéndum en Costa Rica: la primera experiencia”. *Revista de Derecho Electoral*, n.º 6. San José: TSE, pp.137-168.
- CÓDIGO DE TRABAJO. República de Costa Rica. Ley n.º 2 del 23 de agosto de 1943, publicada en el Diario Oficial La Gaceta n.º 192 del 29 de agosto de 1943.
- CÓDIGO ELECTORAL. República de Costa Rica. Ley n.º 8765 del 19 de agosto del 2009, publicada en el Alcance n.º 37 al Diario Oficial La Gaceta n.º 171 del 2 de septiembre del 2009.
- CÓDIGO ELECTORAL. República de Costa Rica. Ley Orgánica del Tribunal Supremo de Elecciones y del Registro Civil. Leyes n.º 1536 del 10 de diciembre de 1952 y n.º 3504 del 10 de mayo de 1965, respectivamente. San José: TSE, 1997.
- CÓDIGO MUNICIPAL. República de Costa Rica. Ley n.º 7794 del 30 de abril de 1998, publicada en el Diario Oficial La Gaceta n.º 94 del 18 de mayo de 1998.
- CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LA REPÚBLICA DE COSTA RICA (2005). San José: Editorial Investigaciones Jurídicas.
- LEY DE INICIATIVA POPULAR. República de Costa Rica. Ley n.º 8491 del 9 de marzo del 2006, publicada en el Diario Oficial La Gaceta n.º 66 del 3 de abril del 2006.
- LEY DE PLANIFICACIÓN URBANA. República de Costa Rica. Ley n.º 4240 del 15 de noviembre de 1968, publicada en el Diario Oficial La Gaceta n.º 274 del 30 de noviembre de 1968.
- LEY DE REGULACIÓN DEL REFERÉNDUM. República de Costa Rica. Ley n.º 8492 del 9 de marzo de 2006, publicada en el Diario Oficial La Gaceta n.º 67 del 4 de abril del 2006.

MANUAL PARA LA REALIZACIÓN DE CONSULTAS POPULARES A ESCALA CANTONAL Y DISTRITAL. Decreto del Tribunal Supremo de Elecciones n.º 03-98. Publicado en el Diario Oficial La Gaceta n.º 204 del 21 de octubre de 1998.

REGLAMENTO PARA LOS PROCESOS DE REFERÉNDUM. Decreto del Tribunal Supremo de Elecciones n.º 11-2007. Publicado en el Diario Oficial La Gaceta n.º 122 del 26 de junio de 2007.

REGLAMENTO SOBRE LA APLICACIÓN DEL ARTÍCULO 3 DE LA LEY DE INICIATIVA POPULAR. Decreto del Tribunal Supremo de Elecciones n.º 04-2007. Publicado en el Diario Oficial La Gaceta n.º 74 del 18 de abril de 2007.

RIVERA SÁNCHEZ, Juan Luis (2006). “Revocatoria del mandato para funcionarios de elección popular en los gobiernos locales”. *Revista de Derecho Electoral*, n.º 2. San José: TSE, pp. 111-140.

SOBRADO GONZÁLEZ, Luis Antonio (2007). “Primera Experiencia de Referéndum en Costa Rica: Regulación y alcances”. *Revista de Derecho Electoral*, n.º 4. San José: TSE, pp. 161-175.

