

Reformas a la Ley de Iniciativa Popular, porcentajes de firmas para presentación de proyectos

Lucía Carro Zúñiga*



Nota del Consejo Editorial

Recepción: 9 de febrero de 2016.

Revisión, corrección y aprobación: 25 de mayo de 2016.

Resumen: El artículo pretende analizar el mecanismo de participación ciudadana denominado iniciativa popular, y una propuesta de reforma a su legislación. La primera parte refiere a aspectos generales, como la definición de la iniciativa popular y su fundamento jurídico. En la segunda parte se desarrolla la legislación comparada, y en la tercera y última, se analiza la normativa costarricense relacionada con dicho instituto. Finalmente, se propone una reforma en cuanto al porcentaje de firmas para la presentación de proyectos de ley.

Palabras clave: Iniciativa popular / Democracia directa / Democracia participativa / Formación de las leyes.

Abstract: The article intends to analyze the mechanism of citizen participation known as popular initiative and a proposal to reform its legislation. The first part deals with general aspects such as the definition of a popular initiative and its legal foundation. The second part deals with the comparative legislation and the third and last part analyzes the Costa Rican norm related to that institution. Finally, there is a proposal for a reform in regard to the percentage of signatures for the presentation of bills.

Key Words: Popular initiative / Direct democracy / Participative democracy / Formation of laws.

* Abogada, costarricense, correo icarroz81@yahoo.com. Licenciada en Derecho por la Universidad Escuela Libre de Derecho, especialista en Derecho Comercial por la Universidad de Costa Rica, candidato a máster en Derecho Público de la Universidad de Costa Rica. Se desempeña como abogada de la División de Asesoría Jurídica de la Superintendencia General de Seguros.

(...) No hay que tener miedo de que los pueblos decidan. Si bien al principio podrían darse algunos pasos vacilantes, luego las democracias se fortalecen precisamente, con el ejercicio de facultades y órganos que en algunos casos no se estaban usando (...) Federico Malavassi Calvo (Costa Rica, Asamblea Legislativa, Comisión Asuntos Jurídicos, Acta número 074, 2003.

1. INTRODUCCIÓN

Si recordamos la etimología de la palabra democracia, “demos” (pueblo), “kratos” (gobierno), que significa el gobierno del pueblo; podríamos concluir que para que esta doctrina política realmente se ejecute se necesita, además de la democracia representativa, impregnada en nuestros sistemas políticos desde finales del siglo XVIII, instrumentos jurídicos que permitan una efectiva participación del pueblo en la toma de decisiones en asuntos relacionados con la gobernabilidad del país.

La democracia semidirecta es el sistema político que combina –en mi criterio–, de la mejor forma, la acepción del término democracia. Mediante esta, la participación ciudadana en la formación de la voluntad estatal se produce indirectamente, a través de los representantes políticos que elegimos para que nos representen; y también en forma directa –iniciativa popular y referéndum– donde se les permite a los ciudadanos, ya no a través de sus representantes, sino por ellos mismos en su individualidad, ser partícipes activos de los asuntos que se están formulando. Se da entonces la formación de la voluntad indirectamente por parte de nuestros representantes, y directamente por los ciudadanos.

Este artículo pretende analizar una de las formas de expresión de la democracia semidirecta, sea la Iniciativa Popular, y la normativa mediante la cual se regula dicho instituto en el ordenamiento jurídico costarricense, Ley de Iniciativa Popular número 8 491.

Valga apuntar que diferentes estudios señalan que la iniciativa popular nació por diversas razones, entre estas, la crisis de la representatividad de las autoridades, lo que viene a dotar a la ciudadanía de poder (Abarca, 2012).

Previo a entrar a analizar la legislación, conviene ahondar un poco en el instituto de iniciativa popular.

2. DEFINICIÓN

Daniel Zovatto (2017, p. 7) ha definido a la iniciativa popular como: "(...) el derecho de la ciudadanía a proponer proyectos de ley y reformas legales o constitucionales, totales o parciales".

Por su parte, sobre la iniciativa popular han indicado García y González lo siguiente:

Doctrinalmente, el concepto de iniciativa popular se refiere a una modalidad de participación ciudadana. A través de esta figura, un determinado número de ciudadanos puede poner en marcha un procedimiento reconocido tanto constitucional como legalmente, a efectos de presentar un proyecto de ley. (2008, p. 119).

A su vez, la historiadora Rocío Abarca, sobre la iniciativa popular ha manifestado que: "La Iniciativa Popular, por otra parte es un mecanismo de participación política. Amplía la participación de la ciudadanía en los asuntos públicos y en su empoderamiento para incorporar leyes que las respectivas autoridades políticas no establezcan como prioridad" (2012, p. 153).

Finalmente, el doctor Hugo Alfonso Muñoz Quesada, en entrevista brindada sobre la iniciativa popular manifestó:

La iniciativa popular es un instrumento de un grupo de ciudadanos para promover la discusión y eventualmente aprobación de un proyecto de ley, en un plazo determinado por parte de la Asamblea Legislativa, así como un proyecto de reforma constitucional. Es el derecho de un conjunto de ciudadanos, 5% como mínimo, para ejercer la iniciativa legislativa y de reforma a la constitución. (Comunicación personal, 27 de octubre de 2015.).

De las definiciones anteriormente transcritas se podría determinar que la iniciativa popular es una forma de participación ciudadana, mediante la cual un porcentaje del electorado activa el procedimiento legislativo, al ejercer la iniciativa en la formación de la ley y, en nuestro caso, de reforma parcial de la Constitución.

Este instituto se crea, entonces, con la idea de ampliar el aporte de la ciudadanía en los asuntos públicos y en su empoderamiento para

incorporar leyes o cambios a estas y que las autoridades políticas legislativas no han establecido como prioritarias. Es catalogada, junto con el referéndum, como una de las instituciones auténticamente democráticas en el Estado Contemporáneo (Abarca, 2012).

Sin embargo, se podría decir que la principal diferencia con el referéndum es que mediante este el pueblo participa, a través del sufragio, activamente de la actividad legislativa o constitucional, ya sea en la formulación o abrogación de normas constitucionales o legislativas. En cambio, mediante la iniciativa popular, únicamente se somete el proyecto de ley a discusión por parte de la Asamblea Legislativa, la que en última instancia será quien lo apruebe o impruebe.

3. FUNDAMENTO JURÍDICO

Carlos Arguedas, en su obra *La iniciativa en la formación de la ley*, acertadamente refiere al fundamento de este instituto indicando:

En favor de la iniciativa popular se esgrime el argumento de que, residiendo la soberanía en el pueblo, no se ve cómo esa facultad pueden ejercerla sus delegados –el Gobierno y el Parlamento–, y sin embargo no pueda ejercerla él mismo. (1978, p. 131).

No podría estar más de acuerdo con este fundamento que concuerda con la exposición brindada en el preámbulo de este análisis. Si en un sistema democrático la soberanía reside en el pueblo, pues él con mucha más razón debería tener la posibilidad real de ejercer su poder soberano, manifestándolo a través de los institutos de la democracia semidirecta.

Teniendo claro el significado y el fundamento jurídico del mecanismo en estudio, se continúa con el análisis de la normativa.

4. NORMATIVA

a. REFORMA A LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA

A pesar de que no fue hasta el año 2002 que se aprobó el proyecto de ley cuyo objetivo era reformar nuestra Constitución Política para introducir los instrumentos que facilitarían y promoverían la participación ciudadana, se debe tomar en cuenta que desde que se discutía el proyecto de nuestra

actual Constitución Política, se consideraron dichos mecanismos al establecerse la posibilidad de que en todos los casos de reforma parcial a la Constitución se realizara una consulta popular al pueblo. Sin embargo, dicho proyecto, en la discusión de la Constitución del 49 no prosperó, pues se consideró, entre otras cosas, que el pueblo costarricense no estaba preparado para tomar ese tipo de decisiones.

Lo anterior demuestra que desde que se promulgó la Constitución del 49 hasta que finalmente entró en vigencia la ley número 8 281 en junio del 2002, tanto el Constituyente originario como el derivado tenían una deuda con la sociedad costarricense, pues existió durante todo ese periodo un vacío en nuestra Carta Magna y en nuestra legislación ordinaria en cuanto a la participación del elector en la toma de decisiones.

Después de varios intentos fallidos, el 5 de junio del año 2000 se presentó, en la Secretaría del Directorio de la Asamblea Legislativa, un Proyecto de Ley denominado "Reformas de los Artículos 105, 123, 124, 129, 195 y 102 de la Constitución Política", expediente número 13 990. El objetivo del proyecto era fomentar la participación ciudadana en la toma de decisiones en los asuntos de trascendencia nacional, a través de la incorporación de la iniciativa popular y el referéndum dentro de nuestra Constitución Política.

Para el diputado José Miguel Corrales (Sesión Plenaria n.º 8, 2002, folio 32) "es un Instituto muy interesante, nuestra ley lo debe tener, es una omisión muy lamentable. Desgraciadamente, los constituyentes del 49 no lo incluyeron. A nosotros nos corresponde enmendar ese entuerto (...)".

En la discusión del proyecto en mención, los parlamentarios no perdieron de vista que esa voluntad popular debía ser calificada, pues la intención no era suplantar los órganos de democracia representativa, siendo entonces que dicha manifestación debía contar necesariamente con ciertos requisitos para ejercerla y restringir ciertas materias.

La diputada Gloria Valerín (Sesión Plenaria n.º 8, 2002, folio 35) manifestó: "No comparto el pesimismo de don José Miguel en el sentido de que no será un instrumento que pueda ser utilizado, creo que puede ser utilizado pero que tiene que utilizarse con responsabilidad (...)".

Finalmente, mediante ley número 8 281 del 28 de mayo de 2002, se decreta la reforma a los artículos 105, 123, párrafo primero del numeral

124, último párrafo del artículo 129, primer inciso del artículo 195 y adición a los artículos 102 y 195 de la Constitución Política.

Mediante el artículo 123 se introduce el instituto de la iniciativa popular, como mecanismo necesario para la participación ciudadana en la formación de las leyes. Establece como requisito para su validez que al menos el 5% de los ciudadanos inscritos en el padrón electoral apoyen el proyecto a consulta, y además, restringe ciertas materias de su discusión, a saber, proyectos relativos a materia presupuestaria, tributaria, fiscal, de aprobación de empréstitos y contratos o actos de naturaleza administrativa.

Esa restricción tiene sentido si se toma en cuenta que esos temas no solo son complejos legal y técnicamente hablando, sino que son medulares en la organización del Estado, de ahí la inconveniencia de que el electorado los discuta. Igualmente, por la sensibilidad de su contenido, se podrían prestar para que ciertos grupos de interés económico defiendan sus intereses utilizando este mecanismo de participación ciudadana.

Por último, se estableció que dicho instituto sería regulado por ley especial que normara la forma, los requisitos y las demás condiciones que deben cumplir los proyectos de iniciativa popular, estableciéndose al efecto en la ley 8 281 un transitorio que le otorgaba a la Asamblea Legislativa el plazo de un año para dictaminar la iniciativa.

El transitorio único al efecto estableció: " Las leyes especiales referidas en los artículos 105 y 123 de la Constitución Política, aquí reformada, deberán dictarse dentro del año siguiente a la publicación de esta Ley. Durante este plazo, no entrará en vigor lo aquí dispuesto".

b. LEY DE INICIATIVA POPULAR NÚMERO 8 491

La Ley de Iniciativa Popular entró en vigencia el 9 de marzo de 2006. Es una normativa relativamente pequeña, consta únicamente de 7 artículos que en lo medular comprenden los requisitos para presentar la iniciativa (artículo 1) y el procedimiento para tramitarla (artículos 2 al 6), que básicamente se reducen a:

1. El depósito ante la Asamblea Legislativa del proyecto de ley, junto con las hojas en las que se ha recolectado el porcentaje de firmas al que se refiere el numeral 1 de la ley (5%).

2. La remisión por parte de la Asamblea Legislativa al Tribunal Supremo de Elecciones (en adelante TSE), en un plazo máximo de ocho días del proyecto de iniciativa popular.

3. El trámite legislativo y el plazo para la votación definitiva

Cabe destacar que esas hojas que contienen las firmas del electorado no requieren mayores formalismos; sin embargo, el inciso c) del numeral dos de la ley en estudio indica que:

c) Cada una de las páginas en las que se recojan las firmas deberá contener los siguientes elementos: la reseña del proyecto, el nombre, el número de cédula y la firma de los ciudadanos que apoyan el proyecto.

La reseña del proyecto resulta de alta trascendencia, pues es la forma en que el ciudadano conoce lo que está firmando.

La remisión al Tribunal Supremo de Elecciones del proyecto de iniciativa con las hojas de firmas, se hace con la finalidad de que este verifique en un plazo de treinta días naturales, la legitimidad de las firmas.

Vale hacer la aclaración que en la verificación que realiza el Tribunal no se hace un examen mediante alguna técnica de grafoscopia de las firmas presentadas. La labor del TSE se limita a verificar si las rúbricas presentadas coinciden con las que ellos tienen almacenados en el Departamento de Padrones e Índices de la Dirección del Registro Civil. Tal labor de verificación la realiza la Dirección General de Registro Electoral y Financiamiento de Partidos Políticos, siendo entonces que la tarea del ente electoral es meramente operativa (H. Fernández, comunicación personal, 28 de octubre de 2015).

Sobre dicha labor, el diputado Malavassi Calvo (Acta número 37, 2004, p. 6.) en la discusión de la ley de iniciativa popular indicó:

Entonces, lo que estamos haciendo es, la administración de una herramienta de democracia participativa si la queremos ver así, para la verificación de firmas y verificación de otras cosas (...) para que la Asamblea no tenga que estar aquí poniendo a revisar padrones y ver cuántas personas son, si son o no son. Sencillamente es una instancia meramente

administrativa, incluso, si se pudiera, creo yo, que no debería ser ni del Tribunal, sino del Registro Civil, porque es la verificación de firmas. Lo que se está es verificando que los que firman ahí, son los que son.

Dentro de las firmas que se excluyen están las que se presentan dudas sobre su legitimidad, firmas de personas extranjeras, menores de edad, firmas repetidas, firmas que no corresponden, entre otras.

Si no se cumple el porcentaje de rúbricas requerido, el TSE prevendrá sobre el faltante de estas, concediendo un plazo improrrogable de 90 días para que se completen las firmas faltantes.

Una vez que se revisan las firmas y se verifica el porcentaje requerido, el Tribunal traslada el proyecto de nuevo a la Asamblea Legislativa, para que esta continúe con el trámite legislativo. Valga destacarse que el proyecto, una vez ingresado en la corriente legislativa, se tramitará de acuerdo al procedimiento legislativo ordinario, y deberá ser votado en un plazo máximo de dos años, salvo si se refiere a reformas constitucionales, en cuyo caso se seguirá el trámite previsto en el artículo 195 constitucional.

Cabe mencionar que ese plazo de dos años, fue ampliamente discutido durante los debates realizados al proyecto de ley expediente número 4 779, que más tarde se convertiría en la ley 8 491, Ley de Iniciativa Popular. Al respecto hubo preocupación por parte de algunos diputados en cuanto a si ese plazo era corto, o si en su trámite tendría preferencia en relación con el mecanismo utilizado por los diputados en cuanto a la presentación de sus propios proyectos. Sobre el particular la diputada Gloria Valerín (Acta número 074, primer debate, 2003, pp. 59-60), consideró que el plazo de dos años era un término razonable, refiriéndose a que la falta de un plazo determinado, podría propiciar que el proyecto nunca se discutiera, al respecto indicó:

La discusión en la Comisión condujo a la conclusión de que no debía exceder los dos años. Podría ser que el Plenario de la Asamblea considerara que el plazo fuera un poco más amplio, pero lo cierto es que lo que no podemos hacer de ninguna manera es dejar esto de forma indefinida, porque eso, obviamente no solo sería inconstitucional, (...) sino que también sería un acto de traición hacia el pueblo costarricense, el que ha cifrado (...) sus esperanzas de que

se puedan discutir algunas leyes por medio de mecanismos con este (...).

Entonces, los legisladores reconocieron en el seno de la discusión de este proyecto que, probablemente, el porcentaje del 5% solicitado para utilizar de este instituto haría muy difícil su efectividad, por lo tanto, quisieron que el trámite legislativo fuera lo más ágil posible, dotándolo de un plazo de votación menor al que se establece para cualquier otro proyecto de ley, y estableciendo lo que sucedería si al término de este proyecto de ley los dos años no ha sido votado en primer debate¹. Se quiso, por tanto, dar prioridad a un proyecto de ley que tuviera la iniciativa del soberano.

Un beneficio que brinda la ley en mención es su numeral sétimo, mediante el cual se establece que la Oficina de Iniciativa Popular de la Asamblea Legislativa les brindará asesoramiento técnico gratuito a los ciudadanos para la redacción de los proyectos de esta índole, así como en los procedimientos necesarios para llevar a cabo ese tipo de iniciativa.

Además del asesoramiento técnico en la redacción de los proyectos de ley y en los procedimientos necesarios para llevar a feliz término la iniciativa, la Oficina en mención colabora con el ciudadano en otros aspectos, como por ejemplo, en la obtención de fallos relevantes relacionados con el tema de fondo pronunciados por la Sala Constitucional, seguimiento al trámite interno que lleva el proyecto de ley una vez ingresado a la corriente legislativa; entre otros. Sin embargo, tal ente no puede brindar asesoría sobre el fondo del proyecto, pues se podría correr el riesgo de sustituir la voluntad de la ciudadanía.

En entrevista realizada a los señores Juan Carlos Chavarría Herrera y Alejandro Pacheco Castro, director del Departamento de Participación Ciudadana de la Asamblea Legislativa, y jefe del Área de Gestión de Propuestas Ciudadanas, respectivamente, ambos externaron la intención de integrar una Comisión conformada por funcionarios la Oficina de Participación Ciudadana y del Tribunal Supremo de Elecciones para que se redacte una propuesta de reforma a los reglamentos tanto de la Asamblea Legislativa (Directorio Legislativo, Sesión n.º 204, 2006) como del Tribunal (TSE, Decreto n.º 04, 2007) que regulan el presente trámite, con

¹ Artículo 6. "Si vencido este plazo, el proyecto de ley no ha sido votado en primer debate, deberá de ser conocido y sometido a votación, en la sesión inmediata siguiente del Plenario Legislativo o de la Comisión con Potestad Legislativa Plena, según sea el caso. Para estos efectos, si la iniciativa no ha sido dictaminada, se tendrá por dispensada de todos los trámites. Las mismas reglas serán aplicables al trámite en segundo debate y al conocimiento de los informes de la Comisión de Consultas de Constitucionalidad".

la intención de emitir normativa paralela que tenga como objetivo facilitarles a los ciudadanos el trámite a la hora de gestionar estos proyectos de ley. (Comunicación personal, octubre de 2015)

La intención es que la Oficina de Participación Ciudadana funcione como una ventanilla única en donde el ciudadano presente sus proyectos, pero, además, a través de esta se gestione todo el trámite interno tanto en la Asamblea como en el Tribunal. En ese entendido, el ciudadano prácticamente no tendría injerencia en la gestión ante el Tribunal; es una simplificación del sistema, no solo a nivel de asesoría que ya de por sí brinda la Oficina, sino además en la gestión del trámite mismo, lo cual haría mucho más real el numeral siete de la Ley 8 491.

C. CRÍTICAS A LA REFORMA CONSTITUCIONAL Y A LA LEY DE INICIATIVA POPULAR Y PROPUESTA DE REFORMA

De una lectura de la Ley de Iniciativa Popular, se podría decir que en términos generales cumple con el mandato constitucional que era introducir en el ordenamiento jurídico costarricense una modalidad de democracia semidirecta, en donde los ciudadanos pudieran participar activamente en la toma de decisiones relacionadas con la gobernabilidad del país, sometiendo proyectos de ley al Parlamento para su discusión.

El punto álgido de esa ley está contenido en su cardinal 1, sea el requisito del 5% como mínimo de los ciudadanos inscritos en el padrón electoral para poder ejercer la iniciativa en la formación de la ley o reformar parcialmente la Constitución.

En el plenario hubo posiciones encontradas en cuanto a ese porcentaje, no solo en la discusión del proyecto de la ley 8 281, sino además en el de la norma 8 491.

La discusión se centra en si dicho porcentaje es muy alto, pues más bien se convierte en un entramamiento para el ejercicio de este instrumento de participación ciudadana, tomando en cuenta que el 5% de los ciudadanos inscritos en el padrón electoral para el mes de setiembre de 2015² representa aproximadamente 159 929 electores; o si por el contrario, ese porcentaje se justifica, ya que se quiere que la iniciativa popular tenga el

² Según los datos del TSE a setiembre de 2015 habían 3 198 597 electores inscritos en el padrón electoral. Recuperado de http://www.tse.go.cr/pdf/padron/sumaria_p.pdf

mayor apoyo del soberano y, por lo tanto, la disminución del porcentaje podría tener como consecuencia, entre otras, que los ciudadanos en virtud de que tienen que recoger menos firmas, presenten iniciativas por cualquier tema, quitándole seriedad al instrumento, abarrotando la Asamblea Legislativa de proyectos sin mayor relevancia, y de alguna u otra forma, sustituyendo la labor de los propios diputados.

Sobre este tema, en el seno del plenario se manifestaron los diferentes argumentos en pro y en contra de ambas posiciones, a continuación se transcriben algunos.

El diputado Jaime Toledo Carranza (Sesión Plenaria n.º 008, 2002, p. 52) manifestó:

Ojalá no nos pase lo mismo en la Sala Constitucional, que al final vamos a ver cualquier tema, hasta venta de tomates, si sube de precio o no, aunque está regulado, pero a veces queremos ser amplios y "tan democráticos" que hay algunos tipos de proyectos que más bien pueden, en lugar de venir a beneficiar la democracia de este país, a perjudicarla.

Por otra parte, el Asesor Defensor de los Habitantes Gabriel Bonilla R (Acta número 36, 2004, p. 16) indico que:

El tema de la iniciativa popular en la práctica no hace más que alterar en el mejor de los casos la agenda legislativa, con lo cual pedir la misma obligatoriedad de firmas para un referéndum que para una iniciativa popular, pues si yo consigo las 120 mil firmas para la iniciativa popular, mejor solicito un referéndum(...) tengo más probabilidades de que esta ley se apruebe en un referéndum que vía iniciativa popular en la Asamblea Legislativa, que no me garantiza simplemente más allá de que los diputados van a conocer el proyecto y lo van a votar, pero nadie me va a garantizar realmente que el tema vaya a trascender más allá de eso.

Esas posiciones encontradas no les son indiferentes a los destacados profesionales entrevistados para esta investigación.

Es así como el Dr. Hugo Alfonso Muñoz Quesada (Comunicación personal, 27 de octubre de 2015) manifestó que el porcentaje establecido en la norma dificulta que este instituto se vuelva realidad, por lo que él lo

bajaría a un 1% del electorado, que constituye un porcentaje respetable. En esa misma línea de pensamiento está la historiadora Rocío Abarca Sánchez, quien sobre ese tema considera que: "Efectivamente la recolección de firmas del 5% del padrón electoral es demasiado grande. Esto implica un manejo de recursos humanos y físicos con las que no cuenta cualquier organización o grupo de la sociedad civil que quiera aprobar un proyecto de ley en específico". (Comunicación personal 26 de octubre de 2015).

A *contrario sensu*, el magistrado Fernando Castillo Víquez, de la Corte Suprema de Justicia y el letrado del Tribunal Supremo de Elecciones, Juan Luis Rivera Sánchez, consideran que ese porcentaje es razonable, en consecuencia, no lo modificarían.

El magistrado Castillo Víquez (Comunicación personal, 4 de noviembre de 2015) considera que el 5% es un porcentaje prudente, mediante el que se puede acreditar la seriedad de la propuesta; de lo contrario, la Asamblea Legislativa se podría llenar de expedientes de todo tipo, con el agravante de que el Congreso cuenta con un plazo para votar: "Ese porcentaje, lo que busca es acreditar la seriedad de la propuesta y que la misma cuente con un respaldo popular razonable".

En la misma línea, el letrado del Tribunal Electoral, señor Rivera Sánchez (Comunicación personal, 6 de noviembre de 2015) manifestó que en un inicio (cuando entró en vigencia la ley) él consideró que sería prácticamente imposible recoger las firmas solicitadas, y que al ser una cantidad tan difícil de conseguir iba a truncar este instituto, lo mismo pensó del referéndum. Sin embargo, con el paso del tiempo su punto de vista cambió con base en los siguientes factores: para presentar la iniciativa popular no hay plazo para recolectar firmas, a diferencia del referéndum que hay un plazo de nueve meses. El hecho de que no se establezca este plazo permite que se pueda llevar adelante un proyecto sin el inconveniente de que se trunque por no cumplir en el término establecido con la cantidad de firmas requeridas.

Además para formar una ley se requiere cierto apoyo de la gente, y cierta organización para hacerlo; por último bajar el porcentaje podría tener consecuencias a lo interno del Tribunal, pues estaría abocado a revisar firmas a consecuencia de la gran cantidad de proyectos presentados, que inclusive podrían presentarse al mismo tiempo (Rivera, Comunicación personal, 6 de noviembre de 2015).

En virtud de tener la posibilidad de estudiar toda la documentación analizada en esta investigación, llego a las siguientes consideraciones en cuanto al porcentaje regulado tanto en el numeral 123 de nuestra Carta Magna, como en el cardinal 1 de la Ley de Iniciativa Popular.

5. ANÁLISIS DE POSICIONES

Considero que ambas posiciones (en pro y en contra del 5%) tienen sus puntos fuertes, con lo cual me inclino por lograr un balance entre ambas.

Si recapitulamos lo analizado en el primer acápite de este artículo, en cuanto al objetivo de los instrumentos de participación ciudadana, recordaremos que dichos mecanismos lo que buscan es devolverle al soberano esa posibilidad de participar activamente en la toma de decisiones relacionadas con la gobernabilidad del país, posibilidad que en Costa Rica había sido exclusiva del Parlamento, bajo la modalidad de democracia representativa.

El Parlamento estaba en deuda con el soberano, sobre todo tomando en cuenta que la misma Constitución en su artículo 9 establece que el Gobierno de la República es, entre otras cosas, participativo.

Entonces la pregunta que debe hacerse es si el numeral 123 de nuestra Carta Magna y, en consecuencia, la Ley de Iniciativa Popular colaboran con el mandato constitucional y con la finalidad de la democracia semidirecta o, si por el contrario, ese porcentaje trunca toda posibilidad de que en nuestro país haya una verdadera democracia participativa, tal y como lo demanda el numeral 9 precitado.

Partiendo de lo señalado, pareciera que el porcentaje actualmente establecido dificulta el éxito del instrumento. Empezando por lo natural, obtener 159 929 firmas de electores resulta bastante difícil, prueba de ello es que desde el año 2006, cuando entró en vigencia la Ley 8 491, únicamente se ha presentado a la oficina de Iniciativa Popular un total de 3 proyectos: Reformas y Adiciones a la Ley de Conservación de Vida Silvestre (que actualmente es ley de la República, ley 9 106), Ley para la Gestión Integrada del Recurso Hídrico, tramitado bajo el expediente 17 742; y por último, el proyecto de ley denominado Reformas al Código Penal, ley número 4 573, de 4 de mayo de 1970, y Reformas de la Ley de Bienestar de los Animales, ley número 7 451 de 17 de noviembre de 1994, tramitada bajo el expediente 18 625.

Entonces, en nueve años, únicamente ha habido presentado tres proyectos de los cuales solamente uno, actualmente es ley de la República. Se podría decir que se presenta en promedio un proyecto cada tres años, lo cual a todas luces no refleja el verdadero sentido de un instituto de democracia participativa.

Pareciera que estamos ante una contradicción, pues por un lado se crea el derecho de participación ciudadana; pero por el otro, al establecerse ese alto porcentaje, en la práctica el instrumento se vuelve ilusorio. Resulta más fácil para el elector acudir a uno o varios diputados para tramitar su proyecto de ley que utilizar el trámite establecido en la ley que se estudia.

Así, mi propuesta, con base en los anteriores resultados, por supuesto sería disminuir el porcentaje; sin embargo, sí hago mías las preocupaciones tanto del magistrado Castillo Víquez como del letrado del Tribunal Electoral, Rivera Sánchez, y de algunos diputados que tuvieron la oportunidad de discutir ambos proyectos de ley (ley 8 281 y 8 491).

Considero que este instrumento debe ser utilizado con la responsabilidad que amerita, evitando que se convierta en una vía para que se presenten proyectos que no reflejen la seriedad y responsabilidad que reviste la democracia participativa; además, comparto el pensamiento de que tal iniciativa debe ir respaldada por un número prudente de electores, siendo el reflejo de una necesidad, preocupación y apoyo del soberano.

Al realizarse la presente investigación se detectó un anteproyecto de ley, denominado "Reforma al Artículo 105 de la Constitución Política de la República de Costa Rica", presentado por el ciudadano Raúl Alvarado (Número de iniciativa 02031, presentado el 11 de mayo de 2015), quien pretende modificar ese porcentaje del 5% al 1.5%, tal propuesta, de acuerdo con lo analizado, parece sensata y oportuna, ya que atiende todas las preocupaciones anteriormente externadas.

Establece el ciudadano en su exposición de motivos que el 5% fijado en el numeral 123 de nuestra Constitución Política es totalmente arbitrario, y no obedece a argumento alguno. Conuerdo con el señor Alvarado, en la lectura de actas de discusión de ambas normas, (la ley 8 281 y la ley 8 491) no se encontró fundamento técnico u objetivo que sustentara ese porcentaje.

Partiendo de que el poder reside en el pueblo quien lo delega en el Parlamento, cada cuatro años, mediante el sufragio, podría concluirse que

el mismo porcentaje requerido para elegir a un diputado debería ser el necesario para presentar proyectos de ley de este tipo.

Entonces, si dividimos el número total de electores inscritos en el padrón electoral (3 198 597) entre 57 diputados, se obtiene un resultado de 56 098 electores, lo que equivale a un promedio de 1,75% del padrón mencionado.

Considero que tal porcentaje cumple con la finalidad de la democracia participativa y representativa, pues la misma cantidad de soberanos que elige a un diputado delegándole a este su poder soberano tendría la facultad de presentar proyectos de ley mediante el instrumento de democracia participativa denominado Iniciativa Popular.

Siempre sigue siendo un porcentaje no despreciable, por lo que dificultaría utilizarlo como medio para presentar ante el Parlamento proyectos de ley sin la seriedad del caso, pero es claro que facilita su utilización, pues es mucho más viable conseguir 56 098 firmas que 159 929, dándole sentido y validez al instituto.

Hago más las palabras contenidas en el acta de la Sesión Plenaria No. 25, martes 11 de junio de 2002, Proyecto de Ley 14 776

Esta reforma bien aplicada puede proporcionarle al ciudadano la posibilidad de señalarle a las autoridades cómo desean que se resuelvan determinados problemas y eso contribuirá a fortalecer el sistema democrático, pues ya la posibilidad de decidir no se concentrará solo en los gobernantes y políticos, sino que el pueblo podrá enmendarles el rumbo (...).

Si queremos que este instrumento realmente consiga su objetivo y fortalezca nuestro sistema democrático no se le pueden poner trabas de tal magnitud, sobre todo si estas obedecen a un capricho y no a una motivación técnica y objetiva. La regulación actual a todas luces obstaculiza su realización efectiva, por lo que considero prudente reformar el numeral 123 de nuestra constitución estableciendo que la iniciativa para formar las leyes le corresponderá al 1,75% como mínimo de los ciudadanos inscritos en el padrón electoral, lo cual tendría como consecuencia la reforma del ordinal 1 de la Ley de Iniciativa Popular.

LITERATURA CONSULTADA

- Abarca, R. (2012). Entre la participación y la voluntad política. La Iniciativa Popular y el caso del Proyecto de Ley Gestión Integral del Recurso Hídrico en Costa Rica. *Anuario Centro de Investigación y Estudios Políticos*, 3, 148-179.
- Arguedas, C.M. (1978). *La Iniciativa en la formación de la Ley*. San José, C.R.: Editorial Juricentro.
- García, R. y González Montero, J. (Enero-Junio, 2008). Repaso histórico de los institutos de democracia semidirecta en Costa Rica. *Revista Digital de Derecho Electoral*, (5), 109-132.
- Zovatto, D. (2007). *Las instituciones de la democracia directa a nivel nacional en América Latina: un balance comparado: 1978-2007*. Recuperado de: http://www.idea.int/americas/upload/Democracia_Directa_en_Am%C3%A9rica_Latina.pdf

Normativa

- Argentina (22 de agosto, 1994). Constitución Nacional de la República Argentina, Convención Nacional Constituyente, ciudad de Santa Fe.
- Argentina (1996). Ley de iniciativa popular [Ley n.º 24 747], sancionada el 27 de noviembre.
- Colombia (1991). Constitución Política de Colombia, promulgada en la Gaceta Constitucional número 114 del 04 de julio.
- Colombia (1994). Ley sobre Mecanismos de Participación Ciudadana [Ley n.º 134], 31 de mayo.
- Costa Rica (2002). Reforma de los artículos 105, 123, primer párrafo del artículo 124, último párrafo del artículo 129, primer inciso del artículo 195 y adición a los artículos 102 y 195 de la Constitución Política del 28 de mayo de 2002 [Ley n.º 8281]. Publicada en La Gaceta n.º 118 del 20 de junio.
- Costa Rica (2006)., Ley de Iniciativa Popular [Ley n.º. 8491] del 9 de marzo. Publicado en La Gaceta N.º 66 del 3 de abril
- Costa Rica. Tribunal Supremo de Elecciones (Decreto n.º 04, 2007). Reglamento sobre la Aplicación del artículo 3 de la Ley de Iniciativa Popular n.º 8 491.
- Guatemala (1985). Constitución Política de la República de Guatemala del 31 de mayo.

Nicaragua (, 2005). Ley de Reforma Parcial al artículo 140 de la Constitución Política [Ley n.º 521], aprobada el 13 de enero.

Sesiones Plenarias

Costa Rica. Asamblea Legislativa (Sesión n.º 204, 2006). Reglamento artículo 7 Ley Iniciativa Popular. Reunión del Directorio Legislativo, 12 de abril.

Costa Rica. Asamblea Legislativa (Sesión n.º 25, 2002). Acta de la Sesión Plenaria n.º 25, martes 11 de junio. Proyecto de Ley 14 776.

Costa Rica. Asamblea Legislativa (Acta n.º 37, 2004). Acta número de 17 de noviembre, Ley de Iniciativa Popular, expediente n.º 14 799.

Costa Rica. Asamblea Legislativa (Acta n.º 74, 2003). Debate 1, Acta número 074 de 16 de setiembre, Ley de Iniciativa Popular, expediente n.º 14799.

Costa Rica. Asamblea Legislativa (Acta n.º 36, 2004). Acta número 36 de 10 de octubre, Ley de Iniciativa Popular, expediente n.º 14 799.

Costa Rica. Asamblea Legislativa (Sesión n.º 08, 2002). Sesión Plenaria N.º 008, celebrada el lunes 13 de mayo. Proyecto de Ley n.º 13 990

Costa Rica. Asamblea Legislativa (Acta n.º 074, 2003). Debate 1, Acta número 074 de 16 de setiembre, Ley de Iniciativa Popular, expediente n.º 14 799.

Costa Rica. Asamblea Legislativa (Sesión n.º 08, 2002). Sesión Plenaria n.º 008, celebrada el lunes 13 de mayo, Proyecto de Ley n.º 13 990.

Costa Rica. Asamblea Legislativa (Sesión n.º 08, 2002). Sesión Plenaria n.º 008, celebrada el lunes 13 de mayo, Proyecto de Ley.

Costa Rica. Asamblea Legislativa (Sesión n.º 08, 2002). (Acta n.º 74, 2003). Debate 1, de 2003 Acta número 074 de 16 de setiembre, Ley de Iniciativa Popular, expediente n.º 14 799.

Costa Rica. Asamblea Legislativa (Sesión n.º 08, 2002 (Sesión n.º 08, 2002). Sesión Plenaria N.º 008, celebrada el martes 14 de mayo. Discusión Proyecto de Ley n.º 13 990.

Resoluciones

Sala Constitucional (2005). Acción de inconstitucionalidad por omisión. Resolución 2005-05649 de las catorce horas con treinta y nueve minutos del once de mayo del dos mil cinco