



## LA INICIATIVA LEGISLATIVA POPULAR EN AMÉRICA LATINA: LEYES, PROCEDIMIENTOS Y EFECTIVIDAD

Sérgio Mendonça Benedito<sup>1</sup>

**Resumen:** Este estudio tiene por objetivo hacer un apañado de las particularidades de uno de los mecanismos institucionales de participación popular, la iniciativa legislativa popular (ILP). Esa herramienta prevé el derecho de los ciudadanos y ciudadanas presenten proyectos de ley, reforma o enmienda constitucional que son analizados por el Legislativo y pueden hasta ser votados por el electorado. Se cuestiona la manera cómo la ILP sigue siendo implementada en los países de América Latina y el nivel de exigencia de cada uno de ellos. Para ello, se acude a la literatura académica que investiga los mecanismos de democracia directa y al análisis documental de las constituciones y leyes de dichos países. Los resultados muestran un alto nivel de los generadores de condiciones para que una iniciativa sea llevada hacia adelante, lo que no se traduce en igual responsabilización de las instituciones políticas en su tratamiento y votación.

**Palabras-clave:** Iniciativa Popular; Participación Política; Democracia; América Latina.

### INTRODUCCIÓN<sup>2</sup>

A partir de la segunda mitad de la década de 1970, con el fin de los regímenes autoritarios y la transición a la democracia en la mayoría de los países latinoamericanos, hubo una creciente presión popular por la inclusión y la participación política. En ese contexto, los constituyentes finalmente le dieron forma a los fundamentos constitucionales y legales no sólo de las democracias procesales sino también participativas. Varios países de la región adoptaron nuevas constituciones hasta el cambio de siglo e introdujeron (o ampliaron) los llamados *mecanismos de democracia directa* para ampliar la participación ciudadana (BREUER, 2012; BOOTH, 2012). Después del período de transición, y con la evidencia de la estabilidad de los regímenes democráticos en general, la atención se centró en evaluar la calidad de la democracia y el

---

<sup>1</sup> Licenciado en Ciencias Sociales y Master en Ciencia Política de la Universidad Federal de Goiás (UFG). Contacto: sergiombk@gmail.com

<sup>2</sup> Una versión inicial de esta investigación se presentó como un artículo final en la disciplina "Temas de Ciencia Política I: Política Comparada", impartida por el Prof. Dr. João Carlos Amoroso Botelho en la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad Federal de Goiás (FCS / UFG) en el segundo semestre de 2015. Mis agradecimientos al Prof. Botelho, a la Prof. Dra. Denise Paiva, a Lucas Gabriel Feliciano Costa y a los árbitros anónimos de E-Legis por sus comentarios y sugerencias para mejorar el artículo. Los posibles errores e imprecisiones son responsabilidad del autor.

desempeño institucional (LEVINE; MOLINA, 2007). La calidad democrática también puede considerarse en términos de participación, y cómo los legislativos nacionales han configurado sus instituciones para permitir la influencia de las personas en las decisiones políticas.

El propósito de este documento es evaluar uno de los mecanismos disponibles para facilitar la participación ciudadana, la llamada *iniciativa legislativa popular* (ILP). Este instrumento se refiere al derecho de que varias personas redacten un proyecto de ley de enmienda ordinaria o constitucional para presentarlo al órgano legislativo que luego delibera y decide su implementación. El interés en el ILP se justifica por el número limitado de investigaciones que se han centrado en su estudio comparado, tal vez, como veremos, porque la aprobación de un ILP depende de la deliberación de los representantes elegidos, a diferencia de otros mecanismos que requieren de votación popular. La mayoría de los países latinoamericanos adoptan el instrumento, pero con diferentes requisitos, reglas y procedimientos: número de firmas requeridas; asuntos que pueden ser legislados por un proyecto de iniciativa popular; plazos para cumplir tanto para la recolección de firmas como para el proceso legislativo; entre otros. Por lo tanto, se pretendía investigar las diferentes formas en que este instrumento se ha implementado en la región, evaluar su nivel de demanda y observar cómo se adoptaron y utilizaron los mecanismos en algunos de los países, considerando los aspectos contextuales de cada localidad.

Este es un estudio cualitativo, de naturaleza bibliográfica y documental. Apoyada en la literatura sobre mecanismos democráticos participativos en América Latina (HEVIA DE LA JARA, 2010; BARRIENTOS, 2012; ZOVATTO, 2014), la investigación analizó las constituciones y las leyes de los países de la región para comprender cómo las personas pueden formular proyectos de ley y presentarlos a los legislativos nacionales. En resumen, el objetivo era verificar las experiencias, procedimientos necesarios e incentivos del Estado. El primer paso del estudio consistió en localizar las constituciones y las leyes en los sitios web del gobierno disponibles en *internet*. Posteriormente, en posesión de los documentos electrónicos obtenidos de estas fuentes, se realizó un análisis documental basado en la búsqueda de expresiones como 'iniciativa de ley', 'derecho de iniciativa', 'iniciativa popular' e 'iniciativa legislativa ciudadana'. Por lo tanto, fue posible localizar los artículos que implican la propuesta de proyectos de ley de ciudadanía y sus determinaciones. Al final, fue posible comparar los niveles de requisitos y hacer breves notas sobre su implementación y efectividad, en función de los aspectos contextuales. Los resultados obtenidos nos permiten identificar los mejores y peores ejemplos, y prever mejoras para hacer que el instrumento ILP sea más generalizado y exitoso en el futuro.

El artículo está dividido en tres partes. La primera sección trata las definiciones relacionadas con la iniciativa legislativa popular basada en los autores que abordaron el tema. Para guiar el análisis de las constituciones y las leyes, deben considerarse los mecanismos de la democracia directa y las diferentes categorías de iniciativa popular. Posteriormente, se presenta un estudio de la Constitución y las leyes de los países que prevén el ILP con respecto a sus

requisitos. En la tercera parte, con base en la evidencia presentada, se hacen algunas comparaciones sobre la aplicación y el uso de ILP en países latinoamericanos. Finalmente, las consideraciones finales proporcionan un resumen de los principales puntos de investigación y una posible agenda de investigación para el ILP.

## LOS MECANISMOS DE DEMOCRACIA DIRECTA

La iniciativa legislativa popular, como denominación actual en la literatura, forma parte de los llamados mecanismos de democracia directa (MDD). Por lo tanto, es conveniente revisar la literatura sobre estos instrumentos, sus definiciones y las formas en que se presentan. Una conceptualización más amplia de los MDD postula que su objetivo es involucrar a las personas directamente en el proceso de toma de decisiones, en lugar de delegar toda deliberación a los representantes elegidos (PAYNE et al., 2007). Por lo tanto, es un procedimiento político de participación ciudadana directa en las decisiones que afectan a toda la población e impactan al sistema político en general. Dada esta definición, podemos pensar en formas como: plebiscito, referéndum, revocación del mandato, iniciativa legislativa, veto popular e incluso consulta previa con pueblos originarios e indígenas<sup>3</sup> (ZOVATTO, 2014). Otra definición más limitada es la presentada por Altman (2011) para quién los MDD son instituciones reconocidas públicamente por las cuales los ciudadanos deciden o emiten sus opiniones sobre ciertos temas directamente en las urnas, a través del sufragio universal y secreto. Es decir, en esta definición, el voto popular efectivo es central, lo que excluiría la iniciativa legislativa en la forma en que la mayoría de los países la ponen en práctica, como veremos a continuación.

Estos mecanismos se pueden clasificar de varias maneras, según sus características y cómo se implementan en diferentes contextos. Según lo enumerado por Altman (2011, p. 8) es necesario evaluar si los instrumentos están regulados o no por ley, para que las reglas y el proceso adecuado por el cual se implementan estén claramente definidos; si son vinculantes/normativos (*binding*) o consultivos (*nonbinding*) - si la decisión tomada por las personas es final o no; si son proactivos o reactivos: se alteran o mantienen el *status quo*; y, finalmente, si son iniciados por el legislador (*top-down*), por los propios ciudadanos (*bottom-up*) o son constitucionalmente obligatorios. Todas estas categorías ayudan a evaluar la efectividad de los mecanismos, su potencial de cambio y el nivel de participación y participación ciudadana.

Al tratar adecuadamente los mecanismos, debe quedar claro que entre los países hay una variedad de términos, definiciones y procedimientos. Lo que se llama un 'referéndum' en un contexto se entiende como un 'plebiscito' en otro, por ejemplo, además de las diversas interpretaciones de lo que caracteriza a una 'iniciativa popular', que puede abarcar otros tipos de

---

<sup>3</sup> Este es un instrumento destinado a ser utilizado cuando una acción o proyecto del Estado interfiere con el territorio de un pueblo indígena. Se han realizado consultas en la región principalmente para proyectos de extracción de minerales y construcción de represas hidroeléctricas, a pesar de que hay acusaciones frecuentes de que las consultas no siempre se realizan de acuerdo con los procedimientos previstos (ZOVATTO, 2014, p. 20).

decisiones, como el veto popular de las leyes y reformas ya aprobadas por el legislativo (BARRIENTOS, 2012). También se puede tener en cuenta el nivel de participación o decisión popular que cada mecanismo exige para la toma de decisiones. Por lo tanto, tendríamos un continuo que abarca desde la petición - solicitud al legislativo hasta el proyecto de ley sobre un tema en particular - hasta la revocación del mandato o las decisiones judiciales - una decisión efectiva del electorado (FERRO, 2007). Habiendo entendido esto, las siguientes son las categorías y definiciones más comunes presentes en los estudios sobre estos mecanismos.

El plebiscito y el referéndum son los instrumentos más populares, clasificados bajo la etiqueta *consulta popular*, en los que los ciudadanos votan para decidir o expresar su opinión sobre ciertos temas. Lo más común es referirse al plebiscito de votación sobre varios temas públicos y al referéndum sobre votación sobre leyes y reformas constitucionales, pero puede haber diferencias dependiendo del contexto (ZOVATTO, 2014; ALTMAN, 2011). Ambos pueden ser obligatorios, previstos por la ley para su uso en ciertas situaciones, u opcionales, iniciados por representantes o ciudadanos, siempre que se cumplan los requisitos. Además, sus decisiones, de acuerdo con la clasificación anterior, pueden ser vinculantes o consultivas (PAYNE et al., 2007).

La revocación del cargo (*recall, revocatoria*) es la posibilidad de destituir a uno o un representante electo del cargo y reemplazarlo antes del final del mandato mediante consulta popular. Existen diferentes procedimientos que generalmente determinan qué puestos están sujetos a la pérdida del mandato (a nivel nacional o subnacional); de cuánto tiempo después de la elección (y antes del final del mandato) el representante puede tener su posición cuestionada; y requisitos con respecto al número de firmas para colocar la decisión en consulta popular. A nivel nacional está previsto en Bolivia, Ecuador, Panamá y Venezuela, y es más común estar disponible a nivel regional en algunos países (ZOVATTO, 2014).

La iniciativa legislativa popular<sup>4</sup> se define por el derecho de ciudadanía a proponer proyectos de ley, reformas legales totales o parciales. Es un instrumento proactivo, ya que permite el cambio del status *quo* en un contexto dado, incluso si la decisión final es tomada por los representantes elegidos a través del proceso legislativo<sup>5</sup> (ALTMAN, 2011). Se pueden incluir otros 'subtipos' en esta categoría, entre ellos: la llamada 'iniciativa popular', que se refiere al derecho de los ciudadanos a presentar proyectos de ley para ser votados por el propio electorado; la petición, por la cual los ciudadanos le solicitan al legislativo que formule una ley sobre un tema en particular (FERRO, 2007); y el 'referéndum opcional' (o veto popular), que le otorga a los

---

<sup>4</sup> Según Ferro (2007), la iniciativa legislativa popular se remonta a las constituciones de Austria (1920), España (1931) e Italia (1947), por mencionar los principales casos. En América Latina, los países pioneros fueron Venezuela (1961) y Uruguay (1967).

<sup>5</sup> Según Montero (2004), las leyes son un conjunto de reglas redactadas por una autoridad legislativa que expresa, en un texto escrito, una decisión política. La presentación de un proyecto de ley activa el procedimiento parlamentario para llegar a una decisión política que puede diferir o no del texto inicialmente discutido. El proceso legislativo, en la clasificación del autor, se divide en las etapas de iniciativa (formulación de un proyecto de ley), constitutivo (que involucra discusión en comités y en la asamblea completa, seguido de votación) y efectividad (cuando es sancionado y es total o parcialmente vetado).

ciudadanos el derecho de rechazar o vetar una ley o reforma ya aprobada por el legislativo (ALTMAN, 2011). En el curso del análisis presentado aquí, se enfatizó el primer tipo: la prerrogativa de presentar sus propios proyectos legales al órgano legislativo para su deliberación.

Concluyendo esta sección, existe un debate entre los investigadores sobre la viabilidad y efectividad de tales instituciones para alentar la participación popular. Por un lado, se argumenta que los MDD pueden debilitar las instituciones de democracia representativa, como el Legislativo y los partidos políticos, en contextos donde el ejecutivo tiene la prerrogativa de iniciarlos, siendo cooptados por gobernantes populistas o autoritarios (BARCZAK, 2001). ) Por lo tanto, en lugar de promover el poder popular, someten a los ciudadanos a los intereses de las élites políticas (ALTMAN, 2011). Por otro lado, dado el contexto latinoamericano de creciente insatisfacción y poca confianza en las instituciones representativas, los MDD serían una posibilidad para mejorar la calidad de la democracia al fomentar la participación. Dichos instrumentos servirían para promover el debate, fortalecer la conciencia política de la ciudadanía y abrir espacios para un control vertical más efectivo de sus representantes (BREUER, 2012).

También se debe considerar la efectividad de los mecanismos de participación, teniendo en cuenta la influencia de las leyes y constituciones de otros países de América Latina. Después de todo, como todos sabemos, estos instrumentos se han transferido a contextos completamente diferentes de aquellos en los que se fomentaron, principalmente en Europa. Barrientos (2012) llama la atención sobre este hecho y analiza las raíces de los mecanismos de democracia directa en Weimar y Suiza a principios del siglo XX, países de conformación socioeconómica y política bastante diferentes en comparación con los del Sur. En la medida en que dichos mecanismos se hayan construido para adaptarse a las instituciones locales, las costumbres y la práctica política, sus posibilidades de éxito son mayores que simplemente trasplantarse a sociedades que en muchos casos no son liberales sino altamente jerárquico y desigual en todas las esferas. Por esta razón, el autor llama la atención sobre la necesidad de situar el análisis (e incluso la implementación) de las instituciones participativas, teniendo en cuenta los objetivos del gobierno y la conformación del Estado al que se aplican (BARRIENTOS, 2012).

En resumen, lo que emerge de este debate, basado en estudios de casos realizados en la región, es que la simple implementación de MDD no se traduce directamente en una participación efectiva. Estos instrumentos estarán condicionados por el sistema político en el que se insertan, en sus fortalezas y debilidades (ZOVATTO, 2014). En varios países, estos mecanismos son recientes y no existe una costumbre en cuanto a su uso, que también debe tenerse en cuenta en el análisis. Sin embargo, se destaca el potencial de esos instrumentos iniciados por la propia ciudadanía (*bottom-up*) para complementar las instituciones de la democracia representativa, con el fin de mejorar y consolidar el sistema democrático en contextos más ampliamente marcados por la desigualdad (ALTMAN; 2011).

## LA INICIATIVA LEGISLATIVA POPULAR EN LA LEGISLACIÓN DE LOS PAÍSES LATINOAMERICANOS

Habiendo realizado esta discusión sintética de las definiciones de MDD y su implementación en América Latina, ahora abordaremos específicamente las reglas, requisitos y procedimientos relacionados con la iniciativa legislativa popular (ILP) en cada país. En resumen, según la investigación realizada, parece que sólo *tres* de ellos no proporcionan ILP en sus constituciones: Chile, El Salvador y Panamá. En *catorce* el ILP está previsto en la Constitución: Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Paraguay, Perú, Uruguay y Venezuela. Como veremos a continuación, algunos países, a pesar de prever el mecanismo, no han implementado su regulación en la legislación secundaria. Este hecho, como veremos, a menudo dificulta el uso del instrumento y da lugar a interpretaciones divergentes de la judicatura y la legislatura.

A continuación me centraré en la prerrogativa de los ciudadanos para redactar proyectos de ley, reformas legales o constitucionales, que deben ser firmadas por varios votantes registrados y activos. Estos proyectos de ley se envían para su deliberación por la legislatura que toma una decisión sin consultar al electorado (ILP indirecto). En algunos casos, las propuestas son decididas por la propia población (ILP directo): por ejemplo, en Uruguay, cuando una iniciativa legislativa contiene la firma de al menos el 10% del electorado; y en Colombia, cuando una legislatura rechaza una iniciativa popular y los votantes solicitan un referéndum. Otros detalles se refieren a la regulación del instrumento, que puede estar previsto en la Constitución pero no especificado en las leyes secundarias; plazos legislativos, que pueden o no diferenciarse para iniciativas populares; qué temas es probable que se legislen en cada país; y si hay alguna compensación estatal o apoyo a los organizadores de un proyecto de ley (HEVIA DE LA JARA, 2010).

### ARGENTINA

La *Constitución de la Nación Argentina* (ARGENTINA, 1995) establece, en su artículo 39, que “los ciudadanos tienen el derecho de iniciativa de presentar proyectos de ley en la Cámara de los Diputados”. La Ley 24.747 (ARGENTINA, 1996) regula el artículo 39 según lo dispuesto en la Constitución, que define el requisito de firmas en el uno y medio por ciento de los votantes distribuidos en al menos seis distritos electorales. En cuanto al proceso legislativo, el Congreso debe revisar los proyectos de ley en un plazo máximo de doce meses. Las restricciones incluyen reformas constitucionales, tratados internacionales, impuestos y asuntos penales. La ley mencionada también detalla el proceso por el cual el proyecto de ley es admitido por la legislatura, estableciendo en particular los procedimientos para la autenticación de firmas (art. 7), el tratamiento por las comisiones (art. 10) y las restricciones en el financiamiento de la organización de proyectos de ley (art. 12). Finalmente, se expresa que el rechazo de un proyecto de ley popular no permite ninguna apelación (art. 9).

## **BOLIVIA**

La *Constitución Política del Estado Plurinacional de Bolivia* (BOLÍVIA, 2009) establece, en su artículo 11 (II), que “la democracia se ejerce en las siguientes formas, que serán especificadas por ley: 1. Directa y participativa, a través [de la] iniciativa legislativa ciudadana...” y en el artículo 162 que los ciudadanos “tienen la facultad de iniciativa legislativa para su tratamiento obligatorio en la Asamblea Legislativa Plurinacional”. En el art. 411 (II), se prevé que la reforma parcial de la Constitución pueda iniciarse por iniciativa popular, con la firma de al menos el veinte por ciento del electorado. No existe una legislación secundaria que regule el instrumento ILP en el país, que impide o dificulta la presentación de propuestas. En el curso de esta investigación no se encontraron registros de envíos.

## **BRASIL**

La *Constituição da República Federativa do Brasil* (BRASIL, 2019 [1988]) establece, en su artículo 14, que “la soberanía popular se ejercerá por sufragio universal y por votación directa y secreta, con el mismo valor para todos y, según la ley, por: I - plebiscito; II - referéndum; III - iniciativa popular”. El art. 61, párrafo 2, establece que el proyecto de ley debe ser firmado por al menos el uno por ciento del electorado nacional, distribuido al menos por cinco estados, con no menos de tres décimas de los electores de cada uno. La ley 9.709 (BRASIL, 1998), en su Art. 13, y el Reglamento Interno de la Câmara dos Deputados do Brasil (2019 [1989]), en su Art. 252, detallan otros requisitos - sobre los datos requeridos de cada votante, la organización de las firmas y el requisito de un sólo tema por proyecto. - dejando en claro que el ILP tendrá el mismo procedimiento que las otros proyectos de ley. Las proposiciones no pueden ser rechazadas por problemas de forma (lenguaje, lapsos e imperfecciones técnicas), y no pueden tratar temas de iniciativa privada del Presidente de la República (Constitución, Art. 61, párrafo 1), entre ellos: que dispongan sobre las fuerzas armadas; creación de puestos públicos, funciones o empleos; creación y extinción de ministerios y agencias gubernamentales; organización administrativa y judicial, asuntos fiscales y presupuestarios. Del art. 60 de la Carta Magna excluye, por exclusión, que la reforma o enmienda de la Constitución no puede hacerse por medio de ILP.

## **COLOMBIA**

La *Constitución Política de Colombia* (COLÔMBIA, 2016 [1991]) establece, en su Artículo 155, que “un número de ciudadanos igual o mayor al cinco por ciento del censo electoral vigente en la fecha respectiva tendrá derecho a presentar proyectos de ley”. Las leyes 134 (COLÔMBIA, 2002 [1994]) y 1757 (COLÔMBIA, 2016 [2015]) regulan los mecanismos de participación, estableciendo en particular los siguientes puntos: plazo (seis meses), requisitos para

la formulación y recolección de firmas para un proyecto de ley popular; plazo (45 días) y procedimientos para la validación de la firma por la institución competente; restricciones sobre asuntos que pueden ser legislados por el instrumento (Ley 1.757, art. 18), incluyendo: asuntos presupuestarios, fiscales o tributarios; comercio exterior y relaciones internacionales; cargos públicos y salarios; estructura de administración, ministerios y departamentos. También se prevé la posibilidad de convocar a un referéndum si un proyecto de ley popular ha sido rechazado por el legislativo (Ley 134, art. 32). Esto requiere el apoyo del diez por ciento del electorado. Finalmente, además de la preferencia otorgada a los proyectos que obtendrán el veinte por ciento de las firmas (Ley 1.757, art. 9, párrafo 1), el Reglamento del Congreso de la República de Colombia (2010 [1992]) prevé el tratamiento preferencial de las iniciativas populares (art. 192) y la Constitución le da derecho al Presidente a dar preferencia a los proyectos de ley (art. 163).

## **COSTA RICA**

La *Constitución Política de la República de Costa Rica* (COSTA RICA, 2019 [1949]) establece, en su Artículo 123 (reformado por la Ley 8.281 de 2002), que “la iniciativa de formar leyes corresponde a cualquier miembro de la Asamblea Legislativa, el Poder Ejecutivo, a través de Ministros de Gobierno y al menos el cinco por ciento (5%) de los ciudadanos inscritos en el Registro Electoral, si el proyecto es una iniciativa popular”. El artículo también define que la iniciativa no puede tratar asuntos de “presupuesto, impuestos, fiscales, aprobación de préstamos y actos contractuales o administrativos”. La Ley 8.491 (COSTA RICA, 2006) regula el instrumento y establece que la iniciativa puede ser un proyecto de ley o una reforma constitucional; requisitos formales de datos de votantes y procedimientos de recolección de firmas; el plazo (treinta días) para la validación de la firma por parte del órgano electoral; y la fecha límite (dos años) para procesar el proyecto de ley popular en el legislativo, con la excepción de las reformas constitucionales, que deben seguir reglas específicas (Constitución, art. 195). Por último, la Asamblea Legislativa prevé asistencia técnica y asesoramiento gratuitos para los ciudadanos que deseen formular un proyecto de ley (Ley 8.491, art. 7).

## **ECUADOR**

La *Constitución de la República del Ecuador* (ECUADOR, 2018 [2008]) establece, en su artículo 61, que “los ecuatorianos disfrutan de los siguientes derechos... 3. Presentar proyectos de iniciativa popular normativa”. Con este fin, de acuerdo con el artículo 103, la propuesta “debe estar respaldada por un número de no menos de cero punto veinticinco por ciento de las personas inscritas en el registro electoral de la jurisdicción correspondiente”. Para los proyectos de reforma constitucional, según el último artículo, se requiere el apoyo del uno por ciento de los votantes. La Ley Orgánica de Participación Ciudadana (ECUADOR, 2011 [2010]) regula los diversos mecanismos de participación establecidos en la Constitución y, al referirse a la iniciativa popular



de la ley, define principalmente: que los proyectos no pueden “crear, modificar o suprimir impuestos, aumentar el gasto público”. o modificar la organización territorial y político-administrativa del país” (art. 6); los requisitos para la presentación de un proyecto de ley (art. 8); las prerrogativas del legislativo en el análisis de proyectos y validación de firmas (art. 9); la posibilidad de que una regulación legal entre en vigencia si no se analiza dentro de los 180 días (art. 10), y la posibilidad de solicitar una consulta popular si el proyecto original es rechazado o modificado (art. 11); finalmente, la determinación de que “el Presidente” puede enmendar un proyecto de ley popular, sin embargo, no puede vetarlo por completo (art. 12). Cabe señalar que la ley también permite enmiendas a la constitución por referéndum (votación directa) si se obtiene el apoyo del ocho por ciento de los votantes a la propuesta (artículo 13).

## **GUATEMALA**

La *Constitución Política de la República de Guatemala* (GUATEMALA, 1993 [1986]) establece, en su artículo 277, que ‘tienen la iniciativa de proponer reformas a la Constitución’, el Presidente de la República, diez o más Diputados del Congreso, el Tribunal Constitucional y “el pueblo por medio de petición dirigida al Congreso de la República de no menos de cinco mil ciudadanos debidamente regulados por el Registro de Ciudadanos”. La Constitución no presume la iniciativa popular para las leyes ordinarias, según el art. 174 de la Sección Tres (Formación y Sanción de la Ley). No existe una ley secundaria que regule el instrumento.

## **HONDURAS**

La *Constitución de la República de Honduras* (HONDURAS, 1982) establece, en su artículo 213, que “poseen exclusivamente la iniciativa de la ley” el Presidente de la República, los diputados del Congreso Nacional y, entre otros, “el número de al menos tres mil (3.000) ciudadanos a través del mecanismo de iniciativa ciudadana”. El decreto 275-2010, publicado en 2011, formalizó la inclusión de mecanismos participativos en la Constitución, incluida la iniciativa popular. El decreto 190-2012 (HONDURAS, 2013) regula este instrumento. La ley enumera los requisitos para la recolección de firmas con respecto a los datos de los votantes que deben presentarse (art. 13). La autoridad electoral debe verificar las firmas dentro de un período máximo de un mes (art. 5) y el Congreso Nacional debe comenzar la deliberación dentro de los quince días; el voto de mayoría simple para las leyes ordinarias y dos tercios para los asuntos constitucionales garantiza la aprobación de la propuesta (art. 6). La ley también prevé la contribución del Estado a través de la autoridad electoral en la organización, promoción y capacitación de las entidades de la sociedad civil para la elaboración de proyectos que se ajusten a los mecanismos participativos propuestos (art. 12). El análisis de los documentos citados revela que, por un lado, no hay diferenciación entre los requisitos (número de firmas) para iniciativas de

ley y reforma constitucional; por otro lado, las leyes no expresan claramente asuntos que no pueden ser legislados por este instrumento.

## **MÉXICO**

La *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos* (MÉXICO, 2019 [1917]) establece en su artículo 71 que “el derecho de iniciar leyes o decretos compete” entre otros, “a los ciudadanos al menos cero punto trece por ciento de la lista nominal de votantes, según lo dispuesto por la ley”. La iniciativa popular se agregó a la Constitución en la reforma política de 2012, y la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos (2019 [1999]) se modificó en 2014 para regular el instrumento. El art. 130 de este último aclara que los ciudadanos pueden presentar proyectos de ley o reformas constitucionales sobre asuntos de competencia del Congreso de la Unión, enumerados en el art. 73 de la Constitución. Los siguientes artículos establecen los requisitos para la formulación y presentación de proyectos; plazos para la evaluación de firmas y presentación en el Congreso completo; y el curso de la propuesta, que es similar a cualquier proyecto de ley. Si el ILP se ha agotado los plazos del comité, se incluirá en el orden del día de la próxima sesión (art. 130, párrafo 3).

## **NICARAGUA**

La *Constitución Política de la República de Nicaragua* (NICARÁGUA, 2014 [1987]) establece, en su artículo 140, que “tienen iniciativa de ley” los diputados de la Asamblea Nacional, el Presidente de la República y, entre otros, los ciudadanos. “En este caso, la iniciativa debe estar respaldada por un número de no menos de cinco mil firmas. Las excepciones son las leyes orgánicas, fiscales o internacionales y la amnistía y el indultos”. La Ley 475 (NICARÁGUA, 2003) regula los mecanismos participativos previstos en el art. 2 de la Constitución. Los artículos 9 a 18 se relacionan específicamente con el instrumento de iniciativa popular, que detalla: asuntos que no pueden ser legislados por el instrumento además de lo que se enumera en la Constitución, incluidas las leyes a nivel constitucional (art. 10); la necesidad de formar un comité de promoción compuesto por quince personas, con un representante legal, además de los requisitos para la recolección de firmas (art. 11); el período de seis meses para la colecta de firmas, a partir de la formación del comité de promoción (art. 13); y, finalmente, el procedimiento legislativo (común) a través del cual se aprobará el proyecto de ley, con consulta popular con grupos de la sociedad civil con el fin de recopilar sugerencias.

## **PARAGUAY**

La *Constitución de la República de Paraguay* (PARAGUAI, 1992) establece, en su Artículo 123, que “los votantes son reconocidos como titulares de iniciativa popular para proponer proyectos de ley al Congreso. La forma de las propuestas, así como el número de votantes que

deben firmarlas, se establecerá por ley”. El Código Electoral Paraguayo (PARAGUAI, 2007 [1996]) define en su artículo 266 que la ciudadanía debe presentar un “texto articulado del proyecto de ley, con unidad sustantiva, precedido por una declaración de motivos” y las firmas (autenticadas y recogidas en formularios proporcionado por el Tribunal electoral) de al menos el dos por ciento del electorado. Los asuntos que no se pueden legislar incluyen relaciones internacionales, tratados, convenios y acuerdos; defensa nacional; cuestiones fiscales, monetarias y bancarias; leyes electorales, departamentales o municipales (art. 267). Es necesario formar un comité que promueva el proyecto de ley, con cinco personas, que lo representarán legalmente (art. 268); si la propuesta, presentada previamente al Legislativo (sin las firmas necesarias), cumple con los requisitos, el Presidente del Congreso puede solicitar la preferencia de tramitación por hasta 180 días, durante los cuales deben recolectarse las firmas requeridas (art. 270). Si el comité organizador hace viable el 75% de las firmas a tiempo (como lo demuestra el Tribunal electoral), se puede extender por 60 días adicionales; después de este período, incluso con las firmas, no hay recurso posible (art. 272). Finalmente, la ley establece que el Estado reembolsará los gastos de la comisión promotora en 2.000 guaraníes por firma si el proyecto de ley se convierte en ley (art. 273). Los proyectos rechazados o que no reunieron las firmas de manera oportuna pueden presentarse nuevamente en dos años (art. 274).

## PERÚ

La *Constitución Política del Perú* (PERU, 2019 [1993]) establece, en su artículo 107, que sus ciudadanos tienen la iniciativa en la formulación de las leyes. El art. 206 afirma además que “un número de ciudadanos equivalente a cero punto tres por ciento (0.3%) de la población electoral” tiene derecho a iniciar una reforma constitucional. La ley 26.300 (PERU, 1994), sobre los derechos de participación, detalla los requisitos necesarios para la formulación y presentación del proyecto de ley. Mientras la propuesta no aborde temas como impuestos, presupuesto, finanzas, tratados internacionales, entre otros (art. 12)<sup>6</sup> y tenga sus firmas validadas por el organismo electoral, tendrá preferencia en el trámite. Congreso (art. 11), donde debe ser deliberado y votado dentro de los 120 días. Los proyectos de ley populares que han sido rechazados o modificados sustancialmente por la legislatura pueden presentarse para referéndum si se obtiene el apoyo adicional del 9.7% del electorado (art. 41). No hay un plazo establecido para la certificación de firmas por parte del organismo electoral. Sin embargo, si se presenta una propuesta y las firmas validadas no alcanzan lo mínimo requerido, los promotores tendrán treinta días adicionales para recogerlas.

## URUGUAY

---

<sup>6</sup> Ver también lo art. 76 del Reglamento del Congreso de la República del Perú (2018).

La *Constitución de la República Oriental del Uruguay* (URUGUAI, 2004 [1967]) establece, en su Artículo 331, que la Constitución puede ser reformada, en todo o en parte, “por iniciativa del diez por ciento de los ciudadanos inscritos en el Registro Cívico Nacional, presentando un proyecto conjunto que se dirigirá al Presidente de la Asamblea General y se someterá a la decisión popular en las elecciones posteriores”. Además, la “Asamblea General, en una reunión de ambas Cámaras, puede formular proyectos sustitutos que se someterán a la decisión plebiscitaria, junto con la iniciativa popular”. En resumen, Uruguay tiene el modelo que se clasificó en la primera sección de este artículo como una ‘iniciativa popular’: los proyectos pasan por la legislatura pero la decisión final es la ciudadanía, a diferencia de los otros países en análisis. No está indiscutiblemente en la Constitución la posibilidad de formular proyectos de ley ordinarios<sup>7</sup>, a pesar de que los votantes también pueden presentar un referéndum contra las leyes aprobadas por el legislativo; para esto, es suficiente obtener el apoyo del veinticinco por ciento de los votantes registrados (artículo 79). La ciudadanía no puede solicitar un referéndum sobre leyes que establecen impuestos y cuando la iniciativa es exclusiva del Poder Ejecutivo. No existe una ley secundaria que regule la iniciativa popular (reforma constitucional en este caso).

## VENEZUELA

La *Constitución de la República Bolivariana de Venezuela* (VENEZUELA, 2009 [1999]) establece, en su Artículo 204, que “la iniciativa de ley corresponde... A los votantes en no menos de cero punto uno por ciento de los inscritos y registrados en el Registro Civil y Electoral”. El art. 205 establece que el proyecto de ley presentado debe tener la discusión iniciada por el Legislativo en la sesión ordinaria siguiente a la que se ha presentado; de lo contrario, el proyecto de ley se presentará a referéndum. Por su parte, el art. 341 prevé la posibilidad de una iniciativa popular para enmendar la Constitución, a través del apoyo del quince por ciento de los votantes. Además de las disposiciones de la Constitución, y en ausencia de una ley secundaria, el Reglamento Interior y de Debates de la Asamblea Nacional de Venezuela (2010) trata de los procedimientos por los cuales se aprobará un proyecto de ley popular, pero no está claro. No hay indicios de que el proyecto tenga preferencia en el tratamiento legislativo; además, no hay disposiciones para asuntos que no pueden ser legislados por el instrumento. Por lo tanto, se concluye que el instrumento no estaba regulado en el país.

---

<sup>7</sup> Dice el artículo 79: “El veinticinco por ciento del total de inscriptos habilitados para votar, podrá interponer, dentro del año de su promulgación, el recurso de referéndum contra las leyes y ejercer el derecho de iniciativa ante el Poder Legislativo. Estos institutos no son aplicables con respecto a las leyes que establezcan tributos. Tampoco caben en los casos en que la iniciativa sea privativa del Poder Ejecutivo. Ambos institutos serán reglamentados por ley, dictada por mayoría absoluta del total de componentes de cada Cámara”. Se entiende que este artículo sólo se refiere a la iniciativa de derogar las leyes, teniendo en cuenta que, al considerar la posibilidad de una iniciativa de ley ordinaria, nos encontraríamos en la situación peculiar en la que los requisitos para reformar la Constitución serían menos exigente que proponer leyes. Durante la investigación no se encontraron registros de que se protocolaron proyectos de ley ordinaria.

**Tabla 1** - Requisito de suscripción para ILP en cada país (en orden descendente)

País	Electorado	Porcentaje Obligatorio	Firmas Requeridas
Colombia	32.975.158	5%	1.648.757
Brasil	142.821.358	1%	1.428.213
Bolivia	5.973.901	20%	1.194.780
Argentina	33.116.077	1.5%	496.741
Uruguay	2.620.791	10%	262.079
Venezuela	19.504.106	0.13/15 %	253.553/2.925.615
Costa Rica	3.078.321	5%	153.916
México	83.563.190	0.13%	108.632
Paraguay	3.516.275	2%	70.325
Perú	22.901.954	0.3%	68.705
Ecuador	12.816.698	0.25/1 %	32.041/128.166
Guatemala	7.556.873	-	5.000
Nicaragua	3.800.000	-	5.000
Honduras	6.046.873	-	3.000

**Fuente:** Elaboración propia basada en las leyes, constituciones analizadas y datos de IDEA (2019)<sup>8</sup>.

<sup>8</sup> Votantes registrados en las elecciones a la Cámara Baja más recientes en cada país (antes de diciembre de 2017), según la base de datos del Instituto para la Democracia y la Asistencia Electoral (IDEA, 2019).

**Tabla 2** - Resumen de datos sobre la Iniciativa Legislativa Popular en América Latina

País	Constitución	Ley secundaria	Firmas	Plazo judicial	Plazo legislativo	Restricciones	Requisitos especiales	Ayuda/soporte
ARGENTINA	Art. 39	24.747/1996	1.5%	Verificación por muestra (0.5% o más) dentro de 20 días (ampliable)	El proyecto de ley tiene preferencia y debe ser revisado por la legislatura dentro de los 12 meses.	Reforma constitucional; tratados internacionales; impuestos, presupuesto: asunto criminal	Descripción de gastos y fuente de recursos utilizados (que no pueden provenir de gobiernos, entidades extranjeras, entre otros). Si el 5% o más de las firmas son falsas, el proyecto se revoca. Las firmas deben recogerse en al menos seis distritos electorales.	-
BOLIVIA	Art. 11; 162; 411	-	20%	-	-	Leyes ordinarias	-	-

BRASIL	Art. 14; 61	Resolución N° 17, 1989, art. 252 (Reglamento Interno de la Cámara de los Diputados); Ley 9709/1998	1%	-	No hay preferencia expresa	Reforma constitucional; Leyes que se centran en temas de iniciativa privada del presidente (Art. 61, párrafo 1), que incluyen: fuerza de las fuerzas armadas; puestos, funciones y empleo de administración pública; organización administrativa y judicial; impuestos y presupuesto	Las firmas deben recolectarse en al menos cinco distritos electorales, con al menos 0.3% en cada uno	-
COLOMBIA	Art. 103; 154; 155	134/1994; 1757/2015	5%	Verificación para la muestra en hasta 45 días	En caso de que eso la iniciativa consiga la ayuda del 20% del electorado, debe iniciar la transacción en 20 días. El congreso también atribuye a la preferencia las iniciativas populares	Leyes que suceden en temas de la iniciativa exclusiva del Presidente, del gobernador o del alcalde; cuestiones presupuestarias e fiscales; relaciones internacionales; amnistía e indulto; preservación y restablecimiento del orden público	Promover una iniciativa, la ayuda inicial de cinco mil personas es necesaria. Después del registro del proyecto y del logro de las formas para la autoridad judicial, en un período de seis meses para la colección de las firmas - extensibles por tres meses más	-

COSTA RICA	Art. 123	8.491/2006	5%	Verificación en 30 días	Dos años para la votación del proyecto de la ley ordinaria	Leyes que tratan de presupuesto, impuestos, la aprobación de préstamos y de contratos o actos de naturaleza administrativa	-	Taller de Iniciativa Popular de la Asamblea Legislativa
ECUADOR	Art. 61 (3); 103	Ley Orgánica de Participación Ciudadana, 2010	0.25% para leyes ordinarias; 1% para reforma constitucional	Verificación de 15 días	180 días para las leyes ordinarias; 1 año para reformas constitucionales	Crear, modificar o abolir impuestos, aumentar el gasto público o modificar la organización territorial y político-administrativa del país. La supresión de los derechos y garantías constitucionales también está restringida.	-	Acceso a los medios de comunicación por parte del comité promotor.
GUATEMALA	Art. 277	-	5000	-	-	Leyes ordinarias	-	-
HONDURAS	Art. 5; 213	Decreto 190-2012	3000	Verificación de 30 días	Quince días para comenzar la deliberación	-	-	La autoridad electoral estará a cargo de apoyar a la organización, promoción y capacitación de organizaciones, sindicatos y grupos interesados en proponer proyectos de ley.



MÉXICO	Art. 71	Título quinto, capítulo uno de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos (2014)	0,13%	Verificación por muestra dentro de los 30 días	Los comités deben revisar el proyecto dentro de los plazos del régimen; de lo contrario, la iniciativa popular se incluirá en la agenda del Congreso en la próxima sesión.	Art. 73 de la Constitución (sólo asuntos de competencia del Congreso de la Unión)	-	-
NICARAGUA	Art. 2; 140	Ley 475/2003	5000	-	No hay preferencia expresa	Reforma constitucional; Leyes orgánicas, fiscales, internacionales, de amnistía y de indulto. Además, de acuerdo con la ley secundaria: presupuesto nacional, leyes o reformas constitucionales, defensa y seguridad nacional	Comité Promotor compuesto por al menos quince personas, formalizado y con representante. Una vez constituido el Comité, es necesario recoger las firmas requeridas dentro de los seis meses o la iniciativa prescribirá	-

PARAGUAY	Art. 123	Ley 834/1996	2%	-	Se puede asignar preferencia al proyecto por hasta 180 días, dentro de los cuales deben suscribirse las suscripciones. Este período puede extenderse por 60 días si el 75% de las firmas se recolectan dentro del plazo	Reforma constitucional; preguntas sobre la legislación de los departamentos y municipios aprobación de tratados y acuerdos internacionales; expropiaciones; defensa nacional; propiedad de bienes inmuebles; sistema fiscal, monetario y bancario, préstamos y presupuesto nacional; elecciones en todas las esferas	Las firmas deben estar certificadas por un secretario público, recopiladas en formularios proporcionados por el Tribunal Electoral, numerados y firmados por uno de los miembros de ese órgano. Es necesario formar un comité de promoción compuesto por al menos cinco votantes debidamente identificados con domicilio fijo	Si el proyecto de ley se convierte en ley, los promotores de la propuesta recibirán un reembolso de hasta 2.000 guaraníes por suscripción.
PERÚ	Art. 2 (17); 31; 107	Ley 26.300 / 1994	0.3%	-	El proyecto tiene preferencia y debe ser votado dentro de los 120 días.	Presupuesto y finanzas, demarcación territorial, tratados internacionales, seguridad y soberanía nacional, estado de sitio, guerra y paz con otros países. Las reformas constitucionales no pueden revisar ninguna de las garantías previstas en el art. 2	-	-
URUGUAY	Art. 79; 331	-	10%	-	-	Leyes ordinarias	-	-

VENEZUELA	Art. 70; 204	-	0.13% para leyes ordinarias; 15% para reforma constitucional	-	-	-	-	-
-----------	--------------	---	--	---	---	---	---	---

**Fuente:** Elaboración propia a partir de las constituciones y leyes analizadas<sup>9</sup>.

---

<sup>9</sup> Las constituciones de Chile, El Salvador y Panamá no incluyen la Iniciativa Legislativa Popular.

## ANÁLISIS DE RESULTADOS

A partir del análisis documental de las constituciones y leyes de los países, como se expuso en la sección anterior, fue posible recopilar los datos compilados en las tablas 1 y 2. Permiten hacer algunas comparaciones para verificar el nivel de demanda para llevar a cabo la iniciativa legislativa popular, es decir, presentar un proyecto de ley o reforma constitucional para ser deliberado por el órgano Legislativo. Este es el objetivo principal de esta sección. Además, se expondrán datos de algunos países sobre la formulación y el proceso legislativo del ILP, que nos permiten comprender el impacto de las restricciones impuestas a cada comunidad política. Es de destacar que se elaboró un análisis exploratorio y no exhaustivo, ya que el espacio limitado de este artículo no permite considerar a todos los países en detalle, caso por caso, y llevar a cabo una evaluación contextual de cada uno de ellos.

Un primer criterio para diferenciar países es la existencia de una ley secundaria que regule el mecanismo. Cuatro de catorce no la tienen: Bolivia, Guatemala, Uruguay y Venezuela. Por lo tanto, incluso si todos estos países permiten la reforma de la constitución a través del ILP, recordando, sin embargo, que no pueden ser utilizados para leyes ordinarias, excepto Venezuela, los procedimientos deben deducirse de las pocas especificaciones contenidas en la Carta Magna. La falta de regulación se convierte en un obstáculo para el uso del ILP, dejando espacio para interpretaciones divergentes y *ad hoc* por parte de las instituciones, aunque no impide su implementación en todos los casos. Esto se corrobora por el hecho de que no se pudo encontrar ningún registro de iniciativas populares formuladas en Bolivia y Venezuela. Para Guatemala tenemos evidencia de dos proyectos de reforma constitucional<sup>10</sup> que llegaron al Legislativo entre 1999 y 2016, a pesar de ser uno de los países con menos requisitos de firma. Finalmente, alejándose de los otros casos, Uruguay aparece con seis iniciativas legislativas ciudadanas entre 1989 y 2004 (ZOVATTO, 2014, p. 29-41; cf. LARROSA, 2010, p. 5)<sup>11</sup>. Como vimos anteriormente, cualquier iniciativa que cumpla con los requisitos y entre en la Asamblea General debe aprobar un voto popular (plebiscito) en las elecciones posteriores, quizás explicando la mayor participación de los sectores organizados de la sociedad uruguaya en el uso de este mecanismo.

Un segundo criterio puede delimitarse del requisito de firmas. Considerando que entre aquellos con ley secundaria sólo Ecuador diferencia el número de firmas para leyes ordinarias y enmiendas constitucionales, se observa que varios países tienen requisitos importantes. Por un lado, Colombia, Brasil y Argentina se encuentran entre los tres más exigentes para los proyectos de ley. Por otro lado, Colombia, Costa Rica y Ecuador se encuentran entre las firmas más

---

<sup>10</sup> Según el *Centro de Investigaciones Económicas Nacionales* (CIEN, 2016, p. 10) de Guatemala se tratan de dos proyectos populares con número 3727 (2007) y 4028 (2009).

<sup>11</sup> Zovatto (2014, p. 46) enumera las iniciativas que comenzaron "desde abajo" (por la población) en Uruguay: "tres reformas constitucionales aprobadas (1989, 1994 y 2004) [e] tres rechazadas (una en 1994 y dos en 1999)".

exigentes para proponer reformas constitucionales. En la primera modalidad, los países más suaves, en orden descendente, son Honduras, Nicaragua y Ecuador. Finalmente, bajo el mismo criterio y en el segundo modo encontramos a Honduras, Perú y México.

La regulación del mecanismo en el país hondureño, como hemos visto, es reciente y puede dar pistas sobre su uso bajo pequeñas demandas (menos del 0.01% de los votantes en número absoluto). La ley de participación se redactó a raíz de la crisis política del gobierno de Manuel Zelaya (2006-2009) que llevó a su deposición por parte de los militares (ARAÚJO; PEREIRA, 2018). Una breve encuesta revela que al menos cinco proyectos han llegado al Congreso Nacional del país desde entonces: la "Ley UNAH" (*Universidad Autónoma de Honduras*), propuesta por el movimiento estudiantil universitario para reformar su regulación en 2013 (LA PRENSA, 2013); una ley para regular la difusión de imágenes violentas en los medios de comunicación, propuesta por instituciones religiosas en 2015 (LA PRENSA, 2015); una ley que regula la reelección presidencial, propuesta por el *Partido Nacional* de Honduras en 2016 (LA PRENSA, 2016); y otros dos en 2018 que propusieron otorgar aumentos salariales a los maestros (TIEMPO DIGITAL, 2018) y revocar el contrato de la *Empresa Energía Honduras - EEH* (RADIO HRN, 2018). Si la sensación de desencanto con la política y la corrupción en el país aún no se ha disipado por completo, al menos diferentes grupos sociales se han involucrado cada vez más en la lluvia de ideas y el diseño de proyectos<sup>12</sup>.

El caso de México también es relevante para evaluar el impacto de la implementación de ILP con requisitos menos estrictos sobre el uso de la ciudadanía. La iniciativa popular se agregó a la Constitución en agosto de 2012, tres meses después del inicio de las manifestaciones promovidas por el movimiento estudiantil universitario #YoSoy132. Tal movilización estuvo indistintamente relacionada con el descontento popular con respecto a la dirección de la democracia mexicana, como lo observan Téllez y Tamayo (2015)<sup>13</sup>. Una encuesta reciente realizada por un investigador asociado con el Instituto Belisario Domínguez del Senado mexicano encuentra que desde la implementación del mecanismo, se han presentado once proyectos al Legislativo (es decir, los requisitos), cinco de ellos reforma constitucional (CORREA, 2018). Los temas incluyeron: acceso a internet para todos los ciudadanos; implementación de elecciones de segunda vuelta y revocación del mandato; nuevos mecanismos para la responsabilidad administrativa y la lucha contra la corrupción en el servicio público, entre otros (cf. p. 9-16). La última, conocida como 'Ley 3 de 3', fue la única aprobada hasta ahora aunque las otras todavía están en proceso. Este hecho demuestra, dada la naturaleza del instrumento, que es necesario más

---

<sup>12</sup> También en 2018, se le hizo una propuesta al Legislativo para reducir el precio de los combustibles. Sin embargo, las firmas no fueron validadas y el proyecto no continuó (CONGRESO NACIONAL, 2018).

<sup>13</sup> La organización estudiantil resultó después de una respuesta insatisfactoria en un discurso del entonces candidato presidencial Enrique Peña Nieto sobre el grave episodio de San Salvador Atenco en 2006. En ese momento, Peña Nieto, entonces gobernador del Estado de México, autorizó una amplia represión policial contra los trabajadores y simpatizantes del *Frente de Pueblos en Defensa de la Tierra* (FPDT) que se convirtió en una batalla campal cuando ocurrieron dos muertes, varios arrestos y numerosas violaciones de derechos humanos.

que la presentación de proyectos fundados, sino también la movilización del público con los representantes para convencerlos de su importancia.

En contraste con los dos ejemplos enumerados anteriormente, Colombia, Brasil y Argentina tienen un número insignificante de proyectos de ley que cumplen con los requisitos para seguir el proceso legislativo. Según los datos de la justicia electoral colombiana, se lanzaron nueve iniciativas populares, de las cuales sólo dos pudieron reunir el número requerido de firmas<sup>14</sup>. Después de la reforma de 2015, se lanzaron otras siete colecciones fallidas de firmas (REGISTRADURÍA, 2019)<sup>15</sup>. Vale la pena recordar que, además del requisito excesivo, hay una fecha límite para que las firmas se recojan en el país, entre otras formalidades. En el caso brasileño, se propusieron cinco proyectos de ley, todos de acuerdo con los requisitos y aprobados después de la deliberación del Legislativo. Para poder proceder, dado que la Cámara de los Diputados y el Tribunal Superior Electoral (TSE) afirmaron no poder verificar las firmas, las iniciativas siempre tuvieron que ser adoptadas por algún parlamentario (LIN, 2010; BONFIM, 2017). Según Cavalcante Filho (2017), el único proyecto que se presentó bajo el apodo de 'iniciativa popular' fue PL 2710/1992, que creó el Fondo Nacional para la Vivienda Popular. Los siguientes fueron otros que fueron asumidos por los diputados: PL 4.146 / 1993 (Ley de Crímenes Atroces); PL 1.517 / 1999 (Acta de Casación del Mandato por la Compra de Votos); PLP 518/2009 (Ley de Ficha Limpia); y PL 4.850 / 2016 (Ley de las Diez Medidas Contra la Corrupción). Finalmente, en Argentina, al menos trece proyectos fueron lanzados por los ciudadanos (hasta 2004), de los cuales sólo dos recogieron las firmas necesarias para seguir el proceso legislativo (finalmente aprobado): una ley para revocar las pensiones privilegiadas en el sector público y otra para instituir un programa para combatir el hambre infantil<sup>16</sup> (HEVIA DE LA JARA, 2010).

Otras variables en la Tabla 2 ayudan, al menos parcialmente, a explicar la discrepancia evidente entre estos conjuntos de casos. Aunque cuatro países latinoamericanos adoptan el modelo federativo (Argentina, Brasil, México y Venezuela), sólo los dos primeros tienen un criterio de distribución geográfica de las firmas. Se puede argumentar, correctamente, que esta condición tiene como objetivo filtrar iniciativas que no tienen representación nacional. Sin embargo, junto con un requisito exigente en las firmas, dificulta la tarea de proponer la ciudadanía, ya que requiere un comité organizado en cada localidad, y sin ninguna ayuda institucional para hacerlo. Conscientes de estas dificultades, y también en un escenario de presión social sobre la clase política, los representantes argentinos (SENADO DE LA NACIÓN, 2017) y brasileños

---

<sup>14</sup> Fue quitado del cálculo que un proyecto de la ley propuesta por Antonio Galán Sarmiento que, articulado para los concejales (*veredores*), requirió la ayuda del 30% de estos representantes en el país. Registro Nacional de Estado Civil (REGISTRADURÍA, 2012).

<sup>15</sup> Citado en Anton y Welp (2019, n p.).

<sup>16</sup> Esta investigación no encontró registros de otras leyes de iniciativa popular aprobadas en Argentina hasta el final de su redacción.

(CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2013) propusieron recientemente revisiones al instrumento ILP para permitir la recolección de firmas electrónicamente - y mitigar el requisito para las firmas. En cuanto a Colombia, notamos que para registrar una iniciativa se requiere el apoyo inicial de 5.000 personas. Al igual que Nicaragua y Paraguay, también hay una fecha límite para recolectar firmas. Formalidades como la organización de la rendición de cuentas y las restricciones a las donaciones de personas en Argentina y Colombia también pueden desalentar la ciudadanía y dificultar la publicidad del proyecto y la recopilación de firmas. En resumen, y en términos generales, lo que se observa con respecto a ILP en la región es un conjunto exigente de restricciones que a menudo no son contrarrestadas por los órganos judiciales (procedimientos y fecha límite para validar firmas) y legislativos (fecha límite explícita para la votación de iniciativas populares).

Sin embargo, se pueden encontrar buenos ejemplos para remediar tal situación en los propios países de América Latina. Además de los casos hondureños y mexicanos discutidos previamente, tenemos a Ecuador como partidario de un modesto requisito de firmas. Este último diferencia el número de firmas para las leyes ordinarias y la reforma constitucional, impone plazos para la autenticación y votación de los proyectos de ley, y proporciona acceso a los medios de comunicación para el comité promotor. Como resultado, tenemos que nueve proyectos de ley cumplieron los requisitos entre 2009 y 2014 en Ecuador; sólo uno fue aprobado después de la deliberación del Legislativo (LLIVE; VINICIO, 2018, p. 73). Al igual que en Costa Rica y Honduras, también se podrían proporcionar espacios institucionales para la capacitación pública en la redacción de proyectos de ley. En Brasil, la Comisión de Legislación Participativa (CLP) en la Cámara y la Comisión de Derechos Humanos y la Comisión de Legislación Participativa (CDH) se establecieron en el Senado, pero estos órganos sólo reciben sugerencias de proyectos de organizaciones de la sociedad civil, un acceso directo al exigente ILP (CAVALCANTE FILHO, 2017). Finalmente, mientras todavía se ocupa de la ayuda estatal, sólo Paraguay propone el reembolso parcial del gasto de los fiscales – aunque algunos países requieren responsabilidad como hemos visto. Permitir la propuesta de enmiendas constitucionales (sólo Argentina, Brasil, Nicaragua y Paraguay no lo permiten) y la votación directa del ILP en cualquier momento, como lo hacen Colombia, Costa Rica, Ecuador, Perú y Uruguay, también podría alentar a los ciudadanos a movilizarse políticamente y usar el mecanismo. Por lo tanto, está claro que hay margen para hacer que la iniciativa popular sea más atractiva y efectiva, tanto mediante la revisión de los requisitos como por la cooperación de las autoridades con los promotores, el apoyo financiero, el plazo para el proceso legislativo, la recolección de firmas electrónicas, entre otros (FERRO, 2007).

**Tabla 3** - Resumen de datos sobre proyecto de ley popular o reforma constitucional que cumplieron con los requisitos en los países analizados

País	Proyectos que lograron el legislativo	Período considerado
México	11	2013-2018
Ecuador	9	2009-2014
Uruguay	6	1989-2004
Honduras	5	2013-2018
Brasil	5	1992-2018
Argentina	2	1994-2004
Colombia	2	2002-2018
Guatemala	2	1999-2016
Bolivia	0	2009-2018
Venezuela	0	1999-2018

**Fuente:** Elaboración propia a partir de la evidencia recopilada y artículos académicos (2019).

Hacia el final, la Tabla 3 resume el conjunto de análisis presentado al reunir el número de proyectos de ley o reformas constitucionales que han llegado a cada legislatura nacional, independientemente de su aprobación. Se observa que los países más rígidos en número de firmas, entre otros requisitos, tienen un número menor de proyectos de ley que cumplen con los requisitos para el proceso, incluso en un marco de tiempo más largo. Dos de los países más leves en leyes ordinarias (Honduras y Ecuador) y uno en reformas constitucionales (México) se ubican mejor. Además, los países que no tienen leyes secundarias claramente lo hacen peor, como se señaló en el desempeño de Guatemala, Bolivia y Venezuela, siendo Uruguay la excepción debido al modelo peculiar de ILP adoptado. Por lo tanto, al menos a partir de la evaluación de las restricciones legales, parece que la adopción de requisitos modestos y la regulación del mecanismo facilitan el uso de ILP por parte de los ciudadanos. La efectividad, desde el punto de vista desarrollado en este trabajo, debe medirse por la capacidad de los ciudadanos para llevar un proyecto legal a la etapa constitutiva del proceso legislativo, según la categorización de Montero (2004).

Esto no significa que otros factores, también importantes para evaluar su viabilidad, tengan menos influencia en el uso del instrumento. Dependiendo del contexto político de cada país y la confianza del público en el Legislativo, que puede dar un tratamiento rápido a los proyectos y de acuerdo con el deseo de la mayoría de los ciudadanos, pueden tener lugar más o menos iniciativas. Otro punto a considerar, como se destaca en la Tabla 2 y también por Hevia de la Jara (2010), son las limitaciones temáticas. La prohibición de asuntos económicos (impuestos, presupuesto, entre otros), por ejemplo, reduce la esfera de influencia de la ciudadanía en las políticas públicas de mayor relevancia para la realización de los derechos sociales. Esto ayudaría a desalentar la formulación de proyectos legales y/o canalizar la acción política hacia otras formas de participación. Finalmente, aunque no ha sido posible hacer esta distinción entre todos los casos bajo consideración, es relevante notar en qué países las iniciativas realmente pasan por el proceso legislativo como ILP. Además de mantener el carácter popular del proyecto de ley, que difiere de



otras leyes en curso y sin la necesidad de aprobación por parte de ningún parlamentario como en Brasil, es importante no terminar la participación en el acto de recoger la última firma. El nombramiento de una persona o grupo responsable de representar a ILP en la Legislativa<sup>17</sup> es un paso importante para publicitar y alentar la deliberación para mejorar proyectos y estimular nuevas iniciativas. Por lo tanto, en un estudio más amplio y detallado, también deben tenerse en cuenta factores contextuales como estos al evaluar los motivos que llevan a los ciudadanos de un país en particular a formular más o menos proyectos de ley.

## CONCLUSIÓN

El objetivo principal de este estudio fue evaluar las leyes y constituciones de los países latinoamericanos para determinar las condiciones para hacer uso del instrumento ILP. Tras un análisis documental caso por caso, en la sección anterior fue posible hacer una comparación entre países, evaluar a los países más y menos exigentes y analizar los posibles efectos de la legislación sobre la frecuencia con que los ciudadanos movilizan el mecanismo. Se ha encontrado que la región tiene buenos ejemplos de legislaciones que hacen del ILP un instrumento efectivo para influir en los ciudadanos en los asuntos públicos y cambiar el *status quo*. Sin embargo, un número significativo de países, al menos la mitad de ellos, no han regulado el ILP o tienen requisitos restrictivos que impiden su uso completo.

La inclusión del ILP y otros mecanismos de participación popular en la Constitución de los países analizados se remonta a la transición democrática en cada uno. El estudio de Lissidini (2015) corrobora la perspectiva de que los ciclos de profundización de las instituciones democráticas son un reflejo de los conflictos políticos en cada contexto. Entre los años ochenta y noventa, los procesos de democratización y más tarde los movimientos de oposición a las políticas neoliberales que culminaron a principios de la década siguiente, en un “giro a la izquierda” en varios países de la región. Considerando tanto el contexto político de los países como la coyuntura de insatisfacción popular con las instituciones que condujo a una ola mundial de protestas desde 2011 (FOMINAYA, 2014; GERBAUDO, 2017), se puede ver a primera vista que en los países con regulación reciente (como Ecuador y México) hubo una sensibilidad para establecer requisitos bajos para el ILP. Además, como se señaló, en países como Argentina y Brasil, están surgiendo iniciativas para aliviar los estrictos requisitos vigentes y aumentar la presión pública sobre la clase política debido a los repetidos casos de corrupción y crisis económicas.

A partir de las notas presentadas en este artículo, sería posible explorar más a fondo las peculiaridades de la implementación y el uso de ILP en América Latina. Sería oportuno buscar datos sobre todas las iniciativas formuladas hasta ahora en cada país, las que han alcanzado el

---

<sup>17</sup> A su debido tiempo, algunos países prevén la participación de los organizadores en el debate de las propuestas, tales como: Brasil (Reglamento de la Cámara de los Diputados, art. 171 párrafo 3), Colombia (Reglamento del Congreso, art. 96), Ecuador (Ley Orgánica de Participación, art. 16), Honduras (Decreto 190-2012, art. 14), México (Ley Orgánica del Congreso General, art. 133) y Perú (Ley 26.300, art. 12).

proceso Legislativo (hayan cumplido o no los requisitos) y las que han sido aprobadas. A partir de la evidencia presentada, existen posibilidades de estudio que también contemplan la relación entre la adopción o la flexibilidad del instrumento con los ciclos políticos en cada contexto, más allá de los ejemplos enumerados. En esta línea, el ILP puede estudiarse junto con otros MDD de acuerdo con la especificidad institucional y sociopolítica de los países, como lo sugiere Barrientos (2012). Finalmente, se espera que este estudio proporcione subsidios para que dicha agenda de investigación se ponga en práctica.

## REFERENCIAS

ANTÓN, Orestes Suárez; WELP, Yanina. ¿Papel mojado? Análisis de la Iniciativa Legislativa Popular en Colombia. **Revista Estudios Políticos**, Medellín, n. 54, enero. 2019.

ALTMAN, David. **Direct Democracy Worldwide**. New York: Cambridge University Press, 2011.

ARAÚJO, Matheus Alexandre; PEREIRA, Vanessa dos Santos. Rupturas, neogolpismo e América Latina: uma análise sobre Honduras, Paraguai e Brasil. **Revista Katálysis**, Florianópolis, v. 21, n. 1, p. 125-36, jan./abr. 2018.

BARCZAK, Monica. Representation by Consultation? The Rise of Direct Democracy in Latin America. **Latin American Politics and Society**, Cambridge, v. 43, n. 3, p. 37-59, nov. 2001.

BARRIENTOS, Francisco Soto. **El desafío de la participación**: estudio comparado sobre el referéndum y la iniciativa legislativa popular en América Latina y Europa. Santiago: LOM Ediciones, 2012.

BONFIM, Raissa Guerreiro. **A iniciativa popular no processo legislativo brasileiro**: acompanhamento de proposições de iniciativa popular desde a entrada em vigor da Constituição de 1988 até 2011. 2017. Monografia (Bacharelado em Ciência Política) - Instituto de Ciência Política, Universidade de Brasília, Brasília, 2017.

BOOTH, John A. Central America. *In*: HAYNES, Jeffrey (org.). **Routledge Handbook of Democratization**. New York: Routledge, 2012. p. 27-45.

BREUER, Anita. South America. *In*: HAYNES, Jeffrey (org.). **Routledge Handbook of Democratization**. New York: Routledge, 2012. p. 46-63.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. **PEC 286/2013** (Projetos de lei e outras proposições). 17 jul. 2013. Disponível em:  
<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=585094>. Acesso em: 20 fev. 2019.

CAVALCANTE FILHO, João Trindade. **Iniciativa popular e desvirtuamento do projeto pelo Legislativo**: limites e perspectivas de soluções no Brasil e no Direito Comparado. Brasília: Núcleo de Estudos e Pesquisas da Consultoria Legislativa; Senado, 2016. (Texto para Discussão, 223).

CENTRO DE INVESTIGACIONES ECONÓMICAS NACIONALES (CIEN). **Reforma Constitucional 2016: ¿punto de partida para mayor y mejor justicia?** Ciudad de Guatemala: CIEN, 2016. Disponível em: <http://www.cien.org.gt/wp-content/uploads/2016/09/Reformas-Constitucionales-VF.pdf>. Acesso em: 20 fev. 2019.

CONGRESO NACIONAL [Honduras]. **Twitter oficial**. 18 set. 2018. Disponível em: [https://twitter.com/Congreso\\_HND/status/1042214683258880006](https://twitter.com/Congreso_HND/status/1042214683258880006). Acesso em: 20 fev. 2019.

CORREA, Lorena Vázquez. La iniciativa legislativa ciudadana en México: estudio de casos. **Cuaderno de Investigación**, Ciudad de México, n. 47, p. 1-23, agosto 2018. Disponível em: [http://bibliodigitalibd.senado.gob.mx/bitstream/handle/123456789/4114/CI\\_47.pdf](http://bibliodigitalibd.senado.gob.mx/bitstream/handle/123456789/4114/CI_47.pdf). Acesso em: 20 fev. 2019.

FERRO, Miguel Sousa. Popular Legislative Initiative in the EU: Alea Iacta Est. **Yearbook of European Law**, Oxford, v. 26, n. 1, p. 355-385, Jan. 2007.

FOMINAYA, Cristina Flesher. **Social Movements and Globalization: How Protests, Occupations, and Uprisings are Changing the World**. Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2014.

GERBAUDO, Paolo. **The Mask and the Flag: Populism, Citizenship and Global Protest**. London: Hurst & Company, 2017.

HEVIA DE LA JARA, Felipe. La iniciativa legislativa popular en América Latina. **Convergencia**, Ciudad de Mexico, n. 52, p. 155-186, enero./abr. 2010.

IDEA (Institute for Democracy and Electoral Assistance). **Voter Turnout Database**. 2019. Disponível em: <https://www.idea.int/data-tools/data/voter-turnout>. Acesso em: 20 fev. 2019.

LA PRENSA. **Congreso recibe reformas a ley de la UNAH**. 15 ago. 2013. Disponível em: <https://www.laprensa.hn/honduras/tegucigalpa/331970-98/congreso-recibe-reformas-a-ley-de-la-unah>. Acesso em: 20 fev. 2019.

LA PRENSA. **Iglesias presentan ley ciudadana para regular cobertura de hechos sangrientos**. 21 abr. 2015. Disponível em: <https://www.laprensa.hn/honduras/833311-410/iglesias-presentan-ley-ciudadana-para-regular-cobertura-de-hechos-sangrientos>. Acesso em: 20 fev. 2019.

LA PRENSA. **Bancada nacionalista presentará iniciativa para reglamentar la reelección**. 25 jul. 2016. Disponível em: <https://www.laprensa.hn/honduras/983391-410/bancada-nacionalista-presentar%C3%A1-iniciativa-para-reglamentar-la-reelecci%C3%B3n>. Acesso em: 20 fev. 2019.

LARROSA, Sebastián Chocca. 25 años de democracia directa en el Uruguay: ‘razones del fracaso/claves de éxito’. In: JORNADAS DE INVESTIGACIÓN DE LA FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES, 9., 2010, Montevideo. **Anais [...]**. Montevideo: UdelAR, 2010. p. 1-28.

LEVINE, Daniel H.; MOLINA, José Enrique. La calidad de la democracia en América Latina: una visión comparada. **América Latina Hoy**, Salamanca, n. 45, p. 17-46, 2007.

LIN, Nelson Shih Yien. **Participação popular no legislativo federal - um estudo de seus mecanismos institucionais: emendas populares no processo constituinte, iniciativa popular de lei e Comissão de Legislação Participativa (CLP)**. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) - Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2010.

LISSIDINI, Alicia. Democracia directa en América Latina: avances, contradicciones y desafíos. *In*: MINNAERT, Anja; ENDARA, Gustavo (org.). **Democracia participativa e izquierdas: logros, contradicciones y desafíos**. Quito: Friedrich-Ebert-Stiftung, 2015. p. 121-190.

LLIVE, Herrera; VINICIO, Klever. Ecuador: la iniciativa popular normativa en el gobierno de la revolución ciudadana. **Revista de Ciencias Sociales**, Maracaibo, v. 24, n. 2, p. 68-82, abr./jun. 2018.

MONTERO, Mercedes García. El procedimiento legislativo en América Latina. **América Latina Hoy**, Salamanca, n. 38, p. 17-55, 2004.

PAYNE, J. Mark *et al.* **Democracies in Development: Politics and Reform in Latin America**. Washington: Inter-American Development Bank, 2007.

RADIO HRN. **Iniciativa ciudadana para cancelar contrato de EEH**. 14 dez. 2018. Disponível em: <<https://radiohrn.hn/2018/12/14/iniciativa-ciudadana-para-cancelar-contrato-de-eeh>>. Acesso em: 20 fev. 2019.

REGISTRADURÍA [Registraduría Nacional del Estado Civil - Colômbia]. **Histórico de iniciativas**. 2012. Disponível em: <<https://www.registraduria.gov.co/-Historico-de-iniciativas-.html>>. Acesso em: 20 fev. 2019.

REGISTRADURÍA [Registraduría Nacional del Estado Civil - Colômbia]. **Resoluciones**. 2019. Disponível em: <https://www.registraduria.gov.co/-Resoluciones,4046-.html>. Acesso em: 20 fev. 2019.

SENADO DE LA NACIÓN [Argentina]. **Número de expediente 1554/17** (Actividad legislativa). 3 mai. 2017. Disponível em: <http://www.senado.gov.ar/parlamentario/comisiones/verExp/1554.17/S/PL>. Acesso em: 20 fev. 2019.

TÉLLEZ, Guadalupe Olivier; TAMAYO, Sergio. Tensiones políticas en el proceso de movilización-desmovilización: el movimiento #YoSoy132. **Iztapalapa - Revista de Ciencias Sociales y Humanidades**, Ciudad de Mexico, ano 36, v. 79, p. 131-70, jul./dic. 2015.

TIEMPO DIGITAL. **Congreso Nacional dará trámite a iniciativa sobre reajuste salarial para maestros**. 18 set. 2018. Disponível em: <https://tiempo.hn/congreso-nacional-dara-tramite-a-iniciativa-sobre-reajuste-salarial-para-maestros>. Acesso em: 20 fev. 2019.

ZOVATTO, Daniel. Las instituciones de la democracia directa. *In*: LISSIDINI, Alicia; WELP, Yanina; ZOVATTO, Daniel (org.). **Democracias en movimiento: mecanismos de democracia directa y participativa en América Latina**. México: UNAM, 2014. p. 13-70.

## DOCUMENTOS

ARGENTINA. **Constitución de la Nación Argentina de 3 de enero de 1995**. Disponível em: <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/0-4999/804/norma.htm>. Acesso em: 24 set. 2019.

ARGENTINA. [Ley 24.747 (1996)]. **Reglaméntase el artículo 39 de la Constitución Nacional, diciembre 19 de 1996**. Disponível em: <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/40000-44999/41025/norma.htm>. Acesso em: 24 set. 2019.

BOLIVIA. [Constitución (2009)]. **Constitución Política del Estado Plurinacional de Bolivia de 7 de febrero de 2009** [2009]. Disponible em:  
<http://www.sepdavi.gob.bo/cs/doc/159Bolivia%20Constitucion.pdf>. Acesso em: 24 set. 2019.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, [2016]. Disponible em:  
[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm). Acesso em: 24 set. 2019.

BRASIL. [Lei Nº 9.709 (1998)]. **Regulamenta a execução do disposto nos incisos I, II e III do art. 14 da Constituição Federal, 18 de novembro de 1998** [1998]. Disponible em:  
[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/19709.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19709.htm). Acesso em: 24 set. 2019.

CÂMARA DOS DEPUTADOS DO BRASIL. [Resolução Nº 17 (1989)]. **Regimento Interno da Câmara dos Deputados, 1989** [2019]. Disponible em:  
<https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao/regimento-interno-da-camara-dos-deputados>. Acesso em: 24 set. 2019.

COLÔMBIA. **Constitución Política de Colombia de 4 de julio de 1991** [2016]. Disponible em:  
<http://www.corteconstitucional.gov.co/inicio/Constitucion%20politica%20de%20Colombia.pdf>. Acesso em: 24 set. 2019.

COLÔMBIA. Ley 134 (1994). **Por la cual se dictan normas sobre mecanismos de participación ciudadana, 31 de mayo de 1994** [2002]. Disponible em:  
[https://www.mintic.gov.co/portal/604/articles-3659\\_documento.pdf](https://www.mintic.gov.co/portal/604/articles-3659_documento.pdf). Acesso em: 24 set. 2019.

COLÔMBIA. Ley 1.757 (2015). **Por la cual se dictan disposiciones en materia de promoción y protección del derecho a la participación democrática, 6 de julio de 2015** [2016]. Disponible em: <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=65335>. Acesso em: 24 set. 2019.

COSTA RICA. [Constitución (1949)]. **Constitución Política de la República de Costa Rica de 7 de noviembre de 1949** [2019]. Disponible em:  
<http://www.tse.go.cr/pdf/normativa/constitucion.pdf>. Acesso em: 24 set. 2019.

COSTA RICA. [Ley No. 8.491 (2006)]. **Ley de Iniciativa Popular, 3 de abril del 2006**. [2006]. Disponible em: <http://www.tse.go.cr/pdf/normativa/leydeiniciativapopular.pdf>. Acesso em: 24 set. 2019.

EQUADOR. [Constitución (2008)]. **Constitución de la República del Ecuador de 20 de octubre de 2008** [2018]. Disponible em: <http://www.ambiente.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2018/09/Constitucion-de-la-Republica-del-Ecuador.pdf>. Acesso em: 24 set. 2019.

EQUADOR. **Ley Orgánica de Participación Ciudadana, 20 de abril de 2010** [2011]. Disponible em:  
[http://www.quitohonesto.gob.ec/images/2015/LOTAIP/liteA2\\_leyparticipacion.pdf](http://www.quitohonesto.gob.ec/images/2015/LOTAIP/liteA2_leyparticipacion.pdf). Acesso em: 24 set. 2019.

GUATEMALA. [Constitución (1986)]. **Constitución Política de la República de Guatemala de 14 de enero de 1986** [1993]. Disponible em:  
[http://tse.org.gt/images/GTM\\_constitucion\\_politica.pdf](http://tse.org.gt/images/GTM_constitucion_politica.pdf). Acesso em: 24 set. 2019.

HONDURAS. [Constitución (1982)]. **Constitución de la República de Honduras de 11 de enero de 1982** [1982]. Disponível em: [https://www.se.gob.hn/media/files/archivoinstitucional/documentos/Constitucion\\_de\\_la\\_Republica\\_Honduras.pdf](https://www.se.gob.hn/media/files/archivoinstitucional/documentos/Constitucion_de_la_Republica_Honduras.pdf). Acesso em: 24 set. 2019.

HONDURAS. [Decreto No. 190-2012 (2013)]. **Ley de Mecanismos de Participación Ciudadana, 13 de marzo del 2013** [2013]. Disponível em: [https://www.tsc.gob.hn/web/leyes/Ley\\_de\\_mecanismos\\_de\\_participacion\\_ciudadana\\_2013.pdf](https://www.tsc.gob.hn/web/leyes/Ley_de_mecanismos_de_participacion_ciudadana_2013.pdf). Acesso em: 24 set. 2019.

MÉXICO. [Constitución (1917)]. **Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 5 de febrero de 1917** [2019]. Disponível em: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/cpeum.htm>. Acesso em: 24 set. 2019.

CONGRESO GENERAL DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. [Ley Orgánica (1999)]. **Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos de 3 de septiembre de 1999** [2019]. Disponível em: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/locg.htm>. Acesso em: 24 set. 2019.

NICARÁGUA. [Constitución (1987)]. **Constitución Política de la República de Nicaragua de 9 de enero de 1987** [2014]. Disponível em: <https://www.asamblea.gob.ni/assets/constitucion.pdf>. Acesso em: 24 set. 2019.

NICARÁGUA. [Ley No. 475 (2003)]. **Ley de Participación Ciudadana, 19 de diciembre de 2003** [2003]. Disponível em: <https://noticias.asamblea.gob.ni/pc/ley475.pdf>. Acesso em: 24 set. 2019.

PARAGUAI. [Constitución (1992)]. **Constitución de la República de Paraguay de 20 de junio de 1992** [1992]. Disponível em: <http://jme.gov.py/transito/leyes/1992.html>. Acesso em: 24 set. 2019.

PARAGUAI. [Ley N° 834 (1996)]. **Que establece el Código Electoral Paraguayo, 17 de abril de 1996** [2007]. Disponível em: <https://tsje.gov.py/e2013/codigo-electoral.html>. Acesso em: 24 set. 2019.

PERU. [Constitución (1993)]. **Constitución Política del Perú de 29 de diciembre de 1993**. [2019]. Disponível em: <http://www.congreso.gob.pe/Docs/files/constitucion/Constitucion-politica-08-04-19.pdf>. Acesso em: 24 set. 2019.

CONGRESO DE LA REPÚBLICA DEL PERÚ. [Reglamento]. **Reglamento del Congreso de la República** [2018]. Disponível em: <http://www.congreso.gob.pe/Docs/files/reglamento/reglamento-congreso-10-03-18.pdf>. Acesso em: 24 set. 2019.

URUGUAI. [Constitución (1967)]. **Constitución de la República Oriental del Uruguay de 15 de febrero de 1967** [2004]. Disponível em: <http://www.ci.gub.uy/index.php/congreso/documentos/107-constitucion-de-la-republica-oriental-del-uruguay>. Acesso em: 24 set. 2019.

VENEZUELA [Constitución (1999)]. **Constitución de la República Bolivariana de Venezuela de 20 de diciembre de 1999** [2009]. Disponível em: <http://www.sudeban.gob.ve/wp-content/uploads/Recursos/Constitucion.pdf>. Acesso em: 24 set. 2019.

ASAMBLEA NACIONAL DE LA REPÚBLICA BOLIVARIANA DE VENEZUELA  
[Reglamento]. **Reglamento Interior y de Debates de la Asamblea Nacional**. [2010].

Disponível em:

[http://www2.ula.ve/cja/images/stories/cja/reforma\\_reglamento\\_interior\\_debates.pdf](http://www2.ula.ve/cja/images/stories/cja/reforma_reglamento_interior_debates.pdf). Acesso em: 24 set. 2019.

Artículo recibido el: 20-02-2019

Artículo presentado nuevamente el: 15-04-2019

Artículo aceptado para publicación el: 24-04-2019