

## LA DEMOCRACIA DIRECTA Y SEMIDIRECTA EN LA CONSTITUCIÓN FEDERAL BRASILEÑA DE 1988: HACIA LA REFORMA INELUDIBLE\*

DIRECT AND SEMIDIRECT DEMOCRACY IN THE FEDERAL BRAZILIAN  
CONSTITUTION OF 1988: TOWARDS THE UNAVOIDABLE REFORM

DAVID ALMAGRO CASTRO\*\*  
Posdoctor de la Pontificia Universidad  
Católica de Rio Grande do Sul, Brasil  
davalmagrocastro@gmail.com

*RESUMEN: La Constitución Federal brasileña de 1988 afirma en su artículo 1º, parágrafo único que todo el poder emana del pueblo, quien lo ejerce por medio de representantes o directamente en los términos de esta Constitución. La crisis que afecta al sistema democrático brasileño y la demanda de una mayor y mejor participación justifica un análisis sobre el grado de cumplimiento del mandato constitucional. La línea metodológica empleada consiste en el análisis sistemático del régimen jurídico de los derechos de participación establecidos en la Carta Magna: el plebiscito, el referendo y la iniciativa popular. Los resultados obtenidos posibilitan afirmar que la instauración de una democracia auténticamente participativa requiere ineludiblemente de profundas reformas constitucionales y legales que posibilitan una interacción ciudadana eficiente con las instituciones estatales.*

*ABSTRACT: The Federal Brazilian Constitution of 1988 establish in its first article, unique paragraph that all the power comes from the people, who can exercise it through a group of representatives or in a direct way in the terms of this Constitution. The crisis affecting the Brazilian democratic system as well as the request for a better and deeper participation justifies an analysis about how this constitutional command has been fulfilled. The methodology line used consists in a systematic analyze over the legal regime related with the political rights established in the Constitution: the plebiscite, the referendum and the legislative initiative. The results obtained allow us to affirm that the implementation of a real participative democracy demands no other solution than profound constitutional and legal reforms that make possible an efficient action between the citizens and the state institutions.*

---

\* Trabajo recibido el 7 de junio de 2016 y aceptado el 30 de noviembre de 2016.

Trabajo realizado en el marco del Proyecto de Investigación de Excelencia I+D “Democracia y participación política: hacia una redefinición de la ciudadanía democrática” (DER2015-66324-P), financiado por el Ministerio de Economía y Competitividad y por la Unión Europea mediante los Fondos Feder.

\*\* Actualmente Profesor en Planta Permanente de la Facultad de Ciencias Jurídicas de la Universidad Católica de Temuco. Posdoctor en Derecho por la PUCRS y Doctor en Derecho por la Universidad de Sevilla y la PUCRS.

*PALABRAS CLAVE: democracia participativa, plebiscito, referéndum, iniciativa popular.*

*KEYWORDS: participative democracy, plebiscite, referendum, legislative initiative.*

## 1. LA DEMOCRACIA DIRECTA Y SEMIDIRECTA EN LA CONSTITUCIÓN FEDERAL BRASILEÑA DE 1988: NOTAS INTRODUCTORIAS AL PLEBISCITO, REFERENDO E INICIATIVA LEGISLATIVA POPULAR DEL ARTÍCULO 14

El artículo 14 de la Constitución Federal brasileña de 1988 (en adelante, CF) reconoce la participación directa en los asuntos públicos como expresión material de la filosofía participativa que recorre la Norma Fundamental<sup>1</sup>. Plebiscito, referendo e iniciativa popular (en adelante, IP) son los instrumentos jurídicos con que cuenta la ciudadanía en su afán de interactuar y participar en la toma de decisiones que afectan a la comunidad política brasileña. Su incorporación al texto constitucional fue una innegable conquista de la sociedad civil ante las resistencias de los miembros más conservadores de la Asamblea Constituyente a estimular la participación ciudadana más allá de la inherente a la democracia representativa<sup>2</sup>. El *Régimen de la Asamblea Nacional Constituyente* permitía en el artículo 24 la incorporación de enmiendas desde que fueran suscritas por un mínimo de 30.000 electores en una lista organizada por tres o más entidades asociativas. La respuesta ciudadana fue contundente: 402.226 electores formularon la enmienda número 21 que acabaría dando entrada a la participación popular por vías alternativas al derecho de sufragio representativo, ampliando formalmente los espacios públicos de discusión y decisión al posibilitar la crítica a las deliberaciones estatales<sup>3</sup>.

El artículo 14 CF no es el único dispositivo constitucional que regula los institutos propios de la democracia directa y semidirecta. Plebiscito, referendo e IP son objeto de una regulación genérica en otras partes del texto constitucional. El artículo 18 CF establece los diferentes supuestos de obligatoriedad del plebiscito; el artículo 49, XV hace del *Congreso Nacional* (en adelante, CN) el órgano competente para su convocatoria; por último, el artículo 2 *Acto de las Disposiciones Constitucionales Transitorias* (en adelante, ADCT) hizo de éste

<sup>1</sup> NAVARRO (2005), p. 10; NOVAIS DE MACEDO (2008), pp. 188 y ss. Art. 14. La soberanía popular será ejercida mediante el sufragio universal y por el voto directo y secreto, con valor igual para todos, y, en los términos de la ley, mediante: I. plebiscito; II. referendo; III. iniciativa popular. Respecto de la filosofía participativa que recorre la CF, véanse arts. 194, VII; 198, III; 204, II; 206, VI y 227, § 7°.

<sup>2</sup> AMARAL (2001), pp. 57-58; PYNTO (1999), p. 23.

<sup>3</sup> ROCHA (2005), p. 10.

el instituto definidor de la forma y sistema de gobierno que actualmente rige en el Estado brasileño, instaurado vía plebiscito y dando entrada a la forma de gobierno republicana frente a la monárquica y al sistema de gobierno presidencialista frente al parlamentario. El segundo de los instrumentos de participación directa, el referendo, es lacónicamente mencionado en el artículo 49, XV. La IP, referencia propia de la democracia semidirecta, fue objeto de una regulación constitucional más exhaustiva al definir el artículo 61, § 2º CF los elementos centrales de su régimen jurídico: titulares, ámbito material y restricciones procedimentales.

Especialmente llamativo resulta el silencio constitucional sobre la participación popular en áreas decisorias centrales. Valga como ejemplo la redacción de un artículo 60 CF que descarta el referéndum constitucional de reforma, revisión o enmienda<sup>4</sup>. Otras omisiones no menos llamativas son la falta de distinción entre plebiscito y referendo, la no caracterización de las consultas como obligatorias o facultativas y la indefinición de los efectos jurídicos de tales consultas<sup>5</sup>.

El desempeño del legislador ordinario en perfilar el régimen constitucional de los mecanismos de la democracia directa y semidirecta merece un capítulo aparte. La Ley N° 9.709/98 (Diario Oficial da União 19.11.1998), editada tras ¡diez años! de entrada en vigor de la Constitución, instituyó un régimen jurídico claramente deficiente<sup>6</sup>. La reserva de ley del artículo 14 CF no se tradujo en un cuerpo legislativo independiente para cada instituto jurídico de acuerdo a la relevancia de estos derechos políticos para la consolidación del sistema democrático. Esta realidad merecía una respuesta por parte del legislador que ayudase mínimamente a clarificar el ya de por sí lacónico y, por tanto, ambiguo, diseño constitucional. Esta forma de proceder, junto a la indiferencia mostrada por el legislador para mejorar su régimen jurídico, se corresponde fielmente con un sistema político refractario al fortalecimiento de la participación ciudadana en las instancias estatales decisorias.

Una vez que puede afirmarse que el sistema político brasileño es institucionalmente estable, las relaciones entre Derecho y Democracia derivadas de la

---

<sup>4</sup> Art. 60. La Constitución podrá ser enmendada mediante propuesta: I. de un tercio, como mínimo, de los miembros de la Cámara de los Diputados o del Senado Federal; II. del Presidente de la República; III. de más de la mitad de las Asambleas Legislativas de las unidades de la Federación, manifestándose cada una de ellas, por la mayoría relativa de sus miembros.

<sup>5</sup> DE MESQUITA (1996), pp. 130-131.

<sup>6</sup> ESPÍNDOLA (2011), pp. 337-338.

constitucionalización de la democracia directa y semidirecta exigen respuestas jurídicas innovadoras. El objetivo aquí perseguido es contribuir a reestructurar las relaciones entre la representación democrática y los nuevos modos de ejercicio de la soberanía popular; es preciso crear un espacio jurídico-público que posibilite la participación real e influyente de la ciudadanía en las estructuras estatales decisorias<sup>7</sup>. Creemos que potenciar la democracia directa y semidirecta trae los siguientes beneficios para el conjunto del sistema: a) Combate la apatía política propia de la democracia liberal representativa; b) Corrige las tendencias oligárquicas de las élites políticas; c) Debilita la influencia de los grupos de presión en las instancias de decisión estatal; d) Refuerza la legitimidad de las decisiones políticamente trascendentes; e) Potencia la ligazón de la ciudadanía a la democracia incrementando la cultura política general; f) Fortalece la *accountability* o rendición de cuentas de los representantes<sup>8</sup>.

## 2. EL PLEBISCITO EN LA CF Y LA LEY N° 9.709 DE 18 DE NOVIEMBRE DE 1998: UN INSTRUMENTO DE PARTICIPACIÓN EN MANOS DEL CONGRESO NACIONAL

Como es bien conocido, el término plebiscito encuentra su origen en las palabras latinas *plebis* (plebe) y *sciscere* (decretar), para acabar dando lugar a la expresión *plebiscitum* (decreto del pueblo). Su obligatoriedad en sus orígenes estaba restringida a la plebe hasta el siglo III a. C en que se asimilaron a leyes y pasaron a tener naturaleza obligatoria para todos los ciudadanos. Con el pasar de los años (siglo I a. C) fue adquiriendo el perfil de instrumento de ratificación de las investiduras de líderes militares como Mario, Sila, Pompeyo o el propio César. Estas prácticas dieron pie a la expresión “cesarismo plebiscitario” y su marchitamiento progresivo que duraría varios siglos. Su recuperación como instrumento de participación se debería a Napoleón Bonaparte, quien acabaría por caracterizar un medio de ejercicio del poder vía plebiscito conocido como *bonapartismo* asociado a prácticas autoritarias y populistas<sup>9</sup>.

La historia constitucional brasileña nos muestra que el plebiscito ha sido un instrumento participativo con mayor presencia formal que uso propiamente dicho. Las Constituciones de 1891 y 1934 no lo mencionaban como forma de participación popular. La Carta Magna de 1937 incluía en su artículo 187 la posible

<sup>7</sup> ALCÁNTARA y MARENGHI (2007), pp. 12-13.

<sup>8</sup> ALTMAN (2010), p. 11.

<sup>9</sup> AGUIAR DE LUQUE (1977), pp. 55-56; MIRANDA (2008), p. 151.

votación plebiscitaria del texto constitucional en la forma regulada por decreto del Presidente de la República. El artículo 174, § 4º reconocía el plebiscito para la enmienda, modificación y reforma de la Constitución en dos supuestos: a) En el caso de ser rechazado un proyecto de iniciativa del Presidente de la República; b) Cuando fuese aprobada por la *Câmara dos Deputados* (en adelante, CD) aun con el rechazo del Presidente de la República<sup>10</sup>.

La Constitución de 1946 sería el primer texto constitucional que lo regularía como instrumento participativo obligatorio para los casos de incorporación, subdivisión o desmembramiento de Estados. La enmienda núm. 4 a la Constitución de 1946 introdujo la figura del plebiscito para la definición del sistema de gobierno. Una vez realizado en 1963 caería en total desuso. La Constitución de 1967 se limitó a prescribirlo para la creación de municipios. De este estado de cosas puede afirmarse que la lacónica presencia del plebiscito y su escasa práctica constitucional a lo largo de la historia constitucional no arrojan demasiada luz sobre la naturaleza, contenido y límites del instituto plebiscitario<sup>11</sup>.

La definición del plebiscito es una cuestión controvertida entre la doctrina brasileña. En sentido general, es definido como un instrumento legítimo de participación popular en actos político-administrativos trascendentes para la organización del Estado y siendo, pues, un instituto jurídico a través de la cual la ciudadanía autoriza o rechaza una medida concerniente a la estructura estatal o al funcionamiento del Gobierno<sup>12</sup>. No faltan, sin embargo, voces que contradigan la utilidad de este instituto jurídico. Un sector de la doctrina lo define como la degeneración del referendo favorable a la consolidación del poder de dirigentes populistas. Otros, por su parte, cuestionan su idoneidad al entender que la opción binaria por el SÍ o NO expresa situaciones subjetivamente antagónicas que inducen a ofrecer al elector la opción más favorable a los designios del Gobierno de turno<sup>13</sup>.

El elemento que individualiza al plebiscito es el momento de su uso, a través del cual se busca decidir una cuestión política o institucional con carácter previo a su formulación legislativa. Su objeto es, por tanto, autorizar la formulación de la medida sometida a votación. Dicho en términos más prosaicos, se trata de una

<sup>10</sup> FIGUEIRA (2005), p. 8.

<sup>11</sup> AFFONSO (1996), pp. 12-13; SGARBI (1999), p. 108.

<sup>12</sup> ROMANELLI DA SILVA (2005), p. 199; STRIQUER (1998), p. 94.

<sup>13</sup> LEMBO y CAGGIANO (2010), p. 878; MOISES (1990), p. 100.

consulta previa a la opinión popular de cuyo resultado dependerá la adopción de la medida sometida a votación<sup>14</sup>.

Otro elemento de interés en la concreción de su régimen jurídico es su ámbito material y momento procesal. El ámbito material incluye todas aquellas materias de interés público que requieran de la decisión ciudadana con independencia de su naturaleza jurídica o ausencia de la misma. Su momento procesal, la convocatoria, ha de ser anterior a la edición de la medida. Uno y otro factor contribuyen a aclarar la confusión doctrinal entre referendo y plebiscito anteriormente señalada<sup>15</sup>.

Otros miembros de la doctrina lusa niegan la distinción entre referendo y plebiscito al considerarlas figuras jurídicamente sinónimas. Su uso histórico, tratándose de instrumentos esencialmente democráticos, ha servido para legitimar regímenes de corte autoritario. Debe ser introducido únicamente en aquellos sistemas políticos en los cuales exista un alto grado de solidez de las instituciones representativas<sup>16</sup>.

El profesor Gomes Canotilho define el plebiscito como un instrumento de democracia semidirecta y una manifestación popular que posibilita decidir sobre cuestiones políticas. En el caso de tratarse de aprobación o rechazo de norma legal –ley o Constitución– el plebiscito se asimila al referendo. Se diferencian en que en el plebiscito está presente un momento decisorio ausente en el referendo, siendo esta la nota que lo individualiza como mecanismo de participación popular<sup>17</sup>.

De lo que no cabe dudar es que el plebiscito es, con independencia de disquisiciones terminológicas con un barniz propedéutico, un derecho político que otorga un poder decisorio a la ciudadanía en cuestiones elementales de la vida orgánica del Estado. Su contenido esencial no es otro que el pronunciamiento sobre la conveniencia o no de editar una norma legal<sup>18</sup>. Este es el sentido en el que se pronuncia el legislador brasileño al definirlo en el artículo 2º de la Ley Nº 9.709/98 como “consultas formuladas al pueblo para que delibere sobre materia de acentuada relevancia de naturaleza constitucional, legal y administrativa”<sup>19</sup>.

---

<sup>14</sup> DE ABREU (1991), p. 130.

<sup>15</sup> LORA (2000), p. 167.

<sup>16</sup> MIRANDA (2008), p. 149.

<sup>17</sup> GOMES (2012), p. 296.

<sup>18</sup> CRUXEN (1998), p. 11.

<sup>19</sup> ROMANELLI DA SILVA (2005), pp. 199-200.

Las características definitorias del plebiscito son las siguientes: a) Acto extraordinario y excepcional; b) Susceptible de uso tanto en el orden interno como externo; c) Sobre medidas políticas y/o materias constitucionales; d) Referidas a la estructura esencial del Estado o de su gobierno para la modificación o manutención de las formas políticas. Es, por tanto, un pronunciamiento popular válido por sí mismo y su ámbito material y momento procesal lo diferencian del referendo ya que, mientras este último está circunscrito únicamente a la ratificación de normas legales, el plebiscito no está sometido a límites expresos<sup>20</sup>.

Su régimen jurídico es definido con carácter general en la CF. El artículo 14, I reconoce el plebiscito entre los institutos de democracia directa con que cuenta la ciudadanía brasileña para emitir su opinión sobre materias de acentuada relevancia política. El artículo 18 enumera los supuestos de convocatoria obligatoria atinentes a la modificación de la estructura territorial del Estado. El artículo 18, § 3º lo impone para determinar la incorporación, subdivisión y desmembramiento de Estados. El supuesto más reciente fue el plebiscito convocado en 2011 en el que se consultó a la población acerca de la división del Estado de Pará y la creación de dos nuevos Estados –Carajás y Tapajós– en los términos planteados en los decretos legislativos N.ºs. 136/2011 y 137/2011.

El artículo 18, § 4º reproduce en el ámbito municipal el contenido del apartado anterior. En estos casos ha de ser preservada la continuidad y unidad histórico-cultural del paisaje urbano de acuerdo a los requisitos establecidos en ley complementaria estatal. El último supuesto de convocatoria obligatoria se encuentra en el artículo 2 ADCT, realizado en abril de 1993 para la definición de forma y sistema de gobierno del Estado brasileño y resultando elegida la forma republicana sobre la monárquica y el sistema presidencialista sobre el parlamentario<sup>21</sup>.

La regulación de los artículos 18, § 3º, 4º y 2º ADCT es perfectamente coherente con la finalidad de prever el pronunciamiento popular sobre cuestiones políticas –en este caso la modificación de la estructura territorial del Estado– con innegables repercusiones para la vida de los ciudadanos. Una circunstancia que, de acuerdo al artículo 2º de la ley N.º 9.709/98, no excluye supuestos alternativos de convocatoria sobre otras materias relevantes en materia constitucional, legislativa o administrativa<sup>22</sup>.

<sup>20</sup> ALVES (2005), p. 16; BONAVIDES (2000), pp. 288-289; DE MELO (2001), p. 112; GUEDES (2014), p. 674.

<sup>21</sup> DIAS (2013), pp. 703-704.

<sup>22</sup> AFFONSO (1996), p. 19.

Una cuestión diferente, y ciertamente polémica, es la atribución en el artículo 49, XV CF de la competencia exclusiva de su convocatoria a favor del CN<sup>23</sup>. Esta atribución implica que cabrá a los diputados federales o a los senadores dicha prerrogativa al margen de otras posibles articulaciones. Esta competencia exclusiva resulta difícilmente compatible con el principio fundamental de Estado democrático que, tal y como fue establecido en los trabajos constituyentes, promueve la participación directa de los ciudadanos en los asuntos públicos<sup>24</sup>.

La anterior afirmación se sustenta en el postulado teórico según el cual la calificación del Estado brasileño como democrático supone que éste admite desde su Ley Fundamental la existencia de un principio informador de su propia identidad: el principio democrático, columna vertebral del sistema constitucional en su conjunto. Una de sus dimensiones, la que aquí interesa destacar, es aquella que lo entiende como “principio de participación” y cuyo objeto es promover la necesaria conexión entre el poder y los ciudadanos, realizable por dos vías complementarias: la representación y la participación directa de los ciudadanos en las decisiones estatales<sup>25</sup>.

Si a este “principio de participación” se le otorga la condición de principio orientador de la producción normativa y se admite que de entre sus objetivos está el posibilitar la participación directa de la ciudadanía, cabe dudar lícitamente de la proporcionalidad de la decisión del legislador de hacer del Congreso el único sujeto legitimado para su puesta en marcha. La democracia, no conviene olvidarlo, implica por definición la participación de los ciudadanos en el gobierno de los asuntos públicos; para ello, se ha de contar con instrumentos representativos e impulsos inmediatos de la propia ciudadanía que le permitan disponer de la capacidad de autodeterminación política suficiente como para decidir por sí misma sobre aspectos fundamentales del gobierno comunitario<sup>26</sup>.

De acuerdo con esta construcción teórica, una actitud más coherente con el contenido del principio democrático como “principio de participación” sería el que la competencia exclusiva se ciñese a la deliberación sobre su autorización y convocatoria y sin que ello incluya implícitamente el derecho de iniciativa para la

---

<sup>23</sup> Art. 49. Es de la competencia exclusiva del Congreso Nacional: [...] XV - autorizar referendo y convocar plebiscito.

<sup>24</sup> DE MELO (2001), p. 101.

<sup>25</sup> GARRORENA (2011), pp. 126-127.

<sup>26</sup> PRESNO (2014), p. 67.

deliberación<sup>27</sup>. Un argumento adicional en favor de esta “iniciativa compartida” podemos encontrarla en el carácter plural y extremadamente diverso de la sociedad brasileña que, quizás, introduzca mayores complejidades que dificulten el que instituciones necesariamente reducidas como el *Congreso Nacional* puedan recoger, expresar y articular los diferentes intereses sociales<sup>28</sup>. No ha de descartarse que posibilitar el que la ciudadanía inicie el proceso deliberativo en materia de plebiscito permita articular procesos de discusión inclusivos y beneficiosos para el sistema democrático.

La concreción del régimen jurídico del plebiscito se encuentra en el artículo 3º de la Ley Nº 9.709/98<sup>29</sup>. En primera instancia, llama la atención el silencio legal sobre la legitimación popular para su convocatoria. Una circunstancia que exige de la hermenéutica para descifrar la intención del legislador. Optar por una interpretación literal del artículo 49, XV y del propio artículo 3º excluiría de raíz la posibilidad de solicitar su convocatoria a través de iniciativa popular<sup>30</sup>. Este posicionamiento, sin embargo, parece contradecir abiertamente la fórmula de democracia directa instaurada en el artículo 1º CF, parágrafo único.

Comentario aparte merece la exigencia de Decreto Legislativo como norma que materializa la consulta popular. Al introducir esta exigencia en sede legal, el legislador añadió una dificultad al régimen establecido en el artículo 109, § 2º del *Régimen Interno de la Cámara de Diputados* (en adelante, RICD)<sup>31</sup>. Este dispositivo reglamentario establece que los proyectos de decreto legislativo y de resolución pueden ser presentados por cualquier Diputado o Comisión siempre que no sean privativos de la Mesa u otro órgano colegiado específico. Con esta remisión al RICD, la Ley Nº 9.709/98 añadió otros posibles órganos colegiados como catalizadores del Decreto Legislativo, sumando otra dificultad a la utilización

<sup>27</sup> DE MESQUITA (1996), pp. 157-158.

<sup>28</sup> PRESNO (2014), p. 73.

<sup>29</sup> Art. 3º En las cuestiones de relevancia nacional, de competencia del Poder Legislativo o del Poder Ejecutivo, y en el caso del § 3º del art. 18 de la Constitución Federal, el plebiscito y el referendo son convocados mediante decreto legislativo, por propuesta de un tercio, como mínimo, de los miembros que componen cualquiera de las Casas del Congreso Nacional, de conformidad con esta Ley.

<sup>30</sup> De acuerdo con el Reglamento Interno de la *Câmara dos Deputados* (art. 109, II), se destinan los proyectos: I. de ley a regular las materias de competencia del Poder Legislativo con la sanción del Presidente de la República; II. de decreto legislativo a regular las materias de exclusiva competencia del Poder Legislativo, sin la sanción del Presidente de la República.

<sup>31</sup> Art. 109. § 2º Los proyectos de decreto legislativo y de resolución pueden ser presentados por cualquier Diputado o Comisión, cuando no sean de iniciativa privada de la Mesa o de otro órgano colegiado específico.

de los mecanismos de participación popular, máxime ante la imposibilidad de permitir iniciativas concurrentes entre los diputados individuales y el colectivo designado en sede legal<sup>32</sup>.

El régimen legal establecido en la Ley N° 9.709/98 restringe desproporcionadamente el espíritu y finalidad del artículo 1º, párrafo único CF. El propósito del Constituyente era potenciar la participación ciudadana en las estructuras estatales decisorias mediante instrumentos jurídicos que resultasen mínimamente eficaces. El análisis de derecho positivo aquí realizado permite afirmar, a la luz de los fundamentos teóricos aportados en la página precedente, que el legislador ha excedido el margen de libertad de configuración de que dispone en materia de derechos fundamentales, resultando ciertamente contradictorio que sean los parlamentarios quienes decidan sobre la validez de la legitimidad representativa de la cual fueron investidos. Esta medida sólo cabría cuando se iniciase un proceso decisorio popular que por su propia naturaleza sólo sería perfecto cuando los órganos de representación carezcan de legitimidad para tomar medidas exigidas por la comunidad<sup>33</sup>.

Otro de los puntos conflictivos que afecta a la eficacia material del plebiscito es su posible convocatoria mediante IP. En este punto, María Victoria de Mesquita recurre a la labor hermenéutica para descifrar el significado de la expresión *convocar* del artículo 49, XV CF. La interpretación literal del verbo *convocar* nos dice que su objeto es llamar o reunir; es decir, quien convoca, en este caso el CN, es ejecutor de una voluntad mayor a la cual debe obedecer. Esta interpretación de corte semántico permite afirmar que en el caso que la ciudadanía accionase el mecanismo de la iniciativa popular, aquel se vería obligado a acatarla<sup>34</sup>. Otro elemento relevante es *a quien* otorga la CF la iniciativa de activar el plebiscito. En este sentido, no hay problema alguno en que sea el CN quien active el procedimiento. La desproporción se produce al tratarse de una competencia de carácter exclusiva y excluyente.

Más allá de la tesis de esta autora, que sustenta la posible convocatoria de plebiscito mediante IP, de lo que no cabe duda es que los institutos de democracia directa son parte elemental del contenido del derecho fundamental de participación política, materialización del principio democrático del artículo

---

<sup>32</sup> DE MELO (2001), pp. 185-186.

<sup>33</sup> ESPÍNDOLA (2011), p. 342; ROMANELLI DA SILVA (2005), p. 353.

<sup>34</sup> DE MESQUITA (1996), p. 163.

1º, párrafo único, CF. Es igualmente cierto que la definición del ejercicio del derecho es competencia del legislador y en ella dispone de un amplio margen de configuración. Pero, y no es menos cierto, que cualquier posible restricción ha de respetar el contenido del principio democrático en su condición de “principio de participación”, explicado en los párrafos precedentes. En este punto, tanto el artículo 49, XV CF como el 3º de la Ley N° 9.709/98 relegaron a un segundo plano el principio democrático del artículo 1º, en su dimensión de principio de participación que promociona la participación directa, y el propio artículo 14 CF.

El principio democrático del artículo 1 CF, párrafo único, establece que el pueblo puede ejercer el poder de modo directo mediante los derechos del artículo 14 CF. Cualquier norma debe, en consecuencia, ser configurada respetando dicho mandato. El Legislador Constituyente del 88, que se sepa, no se decantó abiertamente por la preeminencia de la representación sobre la democracia directa o semidirecta. Esta indefinición permite sostener que ni los representantes han de prevalecer sobre la ciudadanía ni hay norma alguna en la Constitución que sustente la interpretación restrictiva de los mecanismos de democracia directa y semidirecta<sup>35</sup>.

Como se afirmó precedentemente, la legislación actual otorga al CN la competencia exclusiva para la convocatoria y definición de las materias susceptibles de ser decididas mediante plebiscito. La determinación de la fecha es otro asunto espinoso del régimen jurídico del plebiscito, asunto en el que no ha de descartarse la posible utilización interesada por los convocantes y al que el legislador ha dado solución parcial al otorgar en el artículo 8, 1º la competencia a un tercer órgano independiente: la *Justicia Electoral*<sup>36</sup>. Es, al menos, un dique de contención ante posibles actitudes de cariz populista.

La expresión *materia de acentuada relevancia* del artículo 2º de la Ley N° 9.709/98 es otro punto especialmente conflictivo. En una primera aproximación, salta a la vista su carácter inconcluso que en poco o nada contribuye a la deseable seguridad jurídica que debe operar en favor de operadores jurídicos, ciudadanos y, en último término, del propio instituto jurídico. En un sentido estrictamente metodológico, se echa en falta una regulación casuística de mínimos que fuese a su vez susceptible de interpretación extensiva. Las deficiencias de

<sup>35</sup> NAVARRO (2005), p. 10; ROMANELLI DA SILVA (2005), pp. 357-358.

<sup>36</sup> Art. 8º. Aprobado el acto de convocatoria, el Presidente del Congreso Nacional lo pondrá en conocimiento de la Justicia Electoral, a quien incumbirá, en los límites de su circunscripción: I. fijar la fecha de la consulta popular.

técnica legislativa y la innegable generalidad y ambigüedad que rodea a la fórmula busca favorecer y ampliar el grado de discrecionalidad del CN, es decir, el grado de control que pueda ejercer sobre este derecho de participación ciudadano. Toda una paradoja jurídica, difícil negarlo.

La regulación normativa vigente, que impide la convocatoria del plebiscito mediante la IP, hace del CN el órgano competente que decide a *quién, qué, cómo y cuándo* ha de convocarse. Tratándose de vasos comunicantes, su protagonismo reduce el radio de acción de la ciudadanía al de mero votante y poco más. Una regulación acorde con el espíritu del artículo 1º, párrafo único, CF, haría que su papel se circunscribiese a la verificación del cumplimiento de los requisitos formalmente exigidos por el legislador.

El Legislador Constituyente incorporó los mecanismos de democracia directa y semidirecta con la intención de que los ciudadanos tuvieran la posibilidad de ejercer un ámbito de poder no dependiente de la voluntad de los representantes. La vigente regulación –marcadamente ambigua y desproporcionadamente restrictiva– ha acabado por convertir en poco más que papel mojado la democracia directa establecida en el artículo 1º, párrafo único, CF. Por si esto fuese poco, la imposibilidad de que los ciudadanos puedan solicitar el plebiscito a través de la IP hace del artículo 14, I CF pura retórica constitucional.

El conjunto de argumentos aquí esgrimidos permite afirmar que la regulación vigente del artículo 49, XV CF y, sobre todo, el 3º de la Ley Nº 9.709/98 es contrario al principio democrático como principio de participación del artículo 1º y el propio artículo 14 CF. Y es que no puede sostenerse seriamente que el plebiscito, como proyección jurídica del derecho de participación, tenga contenido real si su eficacia práctica depende completamente del juicio de valor o conveniencia del CN. La democracia, insistimos nuevamente, requiere dotar a la ciudadanía de la capacidad de activar directamente determinados instrumentos de participación a través de los cuales decidir por sí misma sobre aspectos elementales del gobierno de la sociedad.

La revitalización de este instituto jurídico requiere su reconfiguración constitucional y legal. Este cambio ha de iniciarse con la derogación de la competencia exclusiva de aquel establecida en el artículo 49, inciso XV a través del mecanismo de la enmienda constitucional del artículo 60 CF y posibilitando la convocatoria plebiscitaria mediante iniciativa ciudadana de acuerdo a requisitos procedimentales proporcionados que favorezcan su utilización.

La reforma legal del exiguo régimen jurídico de la Ley Nº 9.709/98 es otra medida urgente. En este sentido, y con el propósito de reforzar dicho régimen, se

proponen tres medidas esenciales: a) Concretar el ámbito de la expresión “materias de acentuada trascendencia” al objeto de proporcionar una mayor seguridad jurídica a operadores políticos y ciudadanos; b) Regular un *iter* procedimental temporal y numérico proporcionado; c) Otorgar efectos jurídicos a las decisiones plebiscitarias.

### 3. EL REFERENDO EN LA CF Y LA LEY Nº 9.709 DE 18 DE NOVIEMBRE DE 1998: LA HISTORIA, LAMENTABLEMENTE, SE REPITE

Cuando se habla de democracia directa, el instituto jurídico al que se alude de forma inequívoca es el referéndum, presente en la gran mayoría de los textos constitucionales y tenido por la doctrina mayoritaria como el referente de la democracia directa<sup>37</sup>. En su favor juega el que las ambigüedades manifestadas por la doctrina sobre la naturaleza de la iniciativa popular y su excepcionalidad en el Derecho comparado no le afectan en demasía. Si nos retrotraemos a los inicios del Estado Constitucional moderno, se comprueba fácilmente que la discusión sobre el alcance y los límites de la participación política tuvo en el referéndum el epicentro de su formulación teórico-práctica. Inglaterra y Francia serían el centro geográfico y las figuras de Locke, Montesquieu y Rousseau sus exponentes centrales<sup>38</sup>.

El referéndum, *amplio sensu*, es el instituto referente de la democracia directa que ha sido entendido en su dilatada experiencia empírica desde una perspectiva dual<sup>39</sup>. Su definición ha gravitado entre: a) Su concepción como herramienta plenamente democrática de decisión en manos de la mayoría para la ratificación de leyes; b) O como amenaza para las minorías, sin olvidar el riesgo de *plebiscitar* las consultas referendarias<sup>40</sup>. No son ajenos a la historia constitucional los múl-

<sup>37</sup> AGUIAR DE LUQUE (2000), p. 77; NAVARRO (2005), p. 10; PÉREZ (2010), p. 555. En sentido contrario, véase LUCIANI (2008), p. 3.

<sup>38</sup> DE CARRERAS (2011), p. 232.

<sup>39</sup> “A favor [del referéndum] se argumenta su genuino carácter democrático al haberse superado las dificultades técnicas y políticas (especialmente la falta de madurez política del electorado) que pudieran oponerse en el pasado. En contra, al margen de la facilidad de su manipulación y consiguiente transformación en la práctica en plebiscito, se señala su dificultad para insertarse y conjugarse con los mecanismos propios del régimen parlamentario; este último descansa en el libre juego, debate, transacción y compromiso entre los partidos, en tanto que el referéndum dicotomiza la decisión, trasciende (y en buena medida margina) el juego partidista y radicaliza las posiciones”. AGUIAR DE LUQUE (2011), p. 149.

<sup>40</sup> “En principio, la finalidad del referéndum, en cuanto a forma de la participación política directa, es la de instrumentar cauces de expresión política de la ciudadanía –o lo que es lo mismo, de autodeterminación colectiva de la comunidad política– alternativos a las elecciones. Su función principal es, tal y como

tiples ejemplos de uso adecuado o de abuso de esta herramienta participativa. Como casos históricamente nocivos, baste recordar las prácticas plebiscitarias napoleónicas, el uso del referéndum por Adolf Hitler para establecer el régimen nazi, las convocatorias del General de Gaulle o las prácticas plebiscitarias del propio Franco<sup>41</sup>. Por el contrario, y más reciente, la experiencia empírica de Suiza –aun admitiéndose diferencias socioculturales notables que relativizan su posible traslación a otras sociedades–, nos muestra un referéndum utilizado como útil contrapeso en supuestos de claras discordancias entre los representantes y la sociedad; como mecanismo de control de su labor; y, no menos importante, como factor de innovación al permitir la inclusión de grupos que de otra forma quedarían excluidos del sistema<sup>42</sup>.

Valoraciones históricas aparte, no cabe duda que un régimen jurídico y una práctica adecuada en materia de referéndum estimula la participación ciudadana y la deliberación en los asuntos públicos y contribuye a la democratización de las sociedades<sup>43</sup>. Su invocación puntual no resulta incompatible con el normal funcionamiento del régimen parlamentario<sup>44</sup>, afirmación que se sustenta en tres factores interrelacionados: 1) El referéndum aporta un plus de legitimidad de resultado a la labor de las instituciones representativas al ser elemento de control y ratificación de las mismas; 2) Sirve de contrapeso ante posibles degeneraciones de un sistema parlamentario tendente a la burocratización de la vida política y al elitismo de las cúpulas dirigentes; 3) Incide positivamente en la profundización de la democracia al colocar en manos de la ciudadanía el poder decisorio del que es supremo titular<sup>45</sup>.

---

se apuntó en el período de entreguerras, la de la complementariedad a las instituciones de la democracia representativa y, en este sentido, su cometido principal es el de anticipar (en el caso de que sea previo a la adopción de una decisión o de un texto normativo elaborado por los representantes) o de verificar (en el caso que sea posterior) la adecuación al sentir de los ciudadanos de las decisiones de los poderes públicos, dotándolas con ello de una legitimidad especial”. PÉREZ (2013), pp. 236-237.

<sup>41</sup> DE VEGA (2007), p. 124.

<sup>42</sup> Un estudio en profundidad sobre las connotaciones del referéndum y la cultura de uso en Suiza puede verse en ANDUIZA (1994), pp. 291-311.

<sup>43</sup> ALCÁNTARA y MARENGHI (2007), pp. 1 y ss.

<sup>44</sup> “Su actuación no implica el asalto al Estado constitucional, sino que, al contrario, significa una complementación del sistema de checks and balances, de los frenos y contrapesos que más genuinamente lo definen y lo caracterizan. Con el referéndum, como ya sabemos, se ratifica o no un acto del poder constituido, lo que no supone menoscabar sus competencias y atribuciones”. DE VEGA (2007), pp. 122-123.

<sup>45</sup> Un estudio sobre las virtudes del referéndum puede verse en AGUIAR DE LUQUE (1986), pp. 9-10; DE VEGA (2007), pp. 118-119; PRESNO (2014), pp. 61-85; SOTO (2013), pp. 325 y ss.

Las notas elementales que constituyen su núcleo esencial como instrumento de participación ciudadana son las siguientes: a) Ser una herramienta jurídica que hace posible el ejercicio directo de la soberanía popular por la ciudadanía; b) Que permite expresar y/o imponer su voluntad al Estado. Se trata de un instrumento de participación directa por el cual los ciudadanos, al decidir la autorización o rechazo del acto normativo cuestionado, expresan y/o sobreponen su voluntad a la de los poderes constituidos.

Un sector de la doctrina lo define como un modo de expresión de la voluntad ciudadana a través de votación libre y secreta acerca de una medida ya adoptada por los poderes constituidos y cuyo ámbito de expresión es nacional y local. Su rasgo decisivo es la facultad en manos de la voluntad popular para aprobar o rechazar definitivamente proyectos normativos ya anteriormente aprobados en sede parlamentaria<sup>46</sup>.

Gilmar Mendes lo define como consulta posterior a determinada decisión o acto gubernamental dotada de *eficacia suspensiva o resolutive* según sea respectivamente aprobada o rechazada. La diferencia con respecto al plebiscito se centra en el momento de su realización<sup>47</sup>. Se trata, en definitiva, de una consulta a la opinión pública para la introducción de enmienda constitucional o ley ordinaria que afecte a un interés público relevante.

Otros criterios que merecen ser destacados en la clarificación de su naturaleza jurídica son el *temporal* y el de los *efectos jurídicos*. El criterio temporal nos dice que el referendo ha de ser convocado una vez editado el acto normativo correspondiente con la finalidad de confirmarlo o rechazarlo en el plano constitucional o infraconstitucional. El criterio de los efectos otorgaría al referendo carácter siempre vinculante ya que, en caso contrario, se confundiría con el plebiscito. Su objetivo final se circunscribe a la determinación de la suerte de la norma *lato sensu* dispuesta, sea en su proposición o en su vigencia<sup>48</sup>.

El Legislador Constituyente no se hizo excesivo eco de los aportes doctrinales que permiten diferenciar el referendo del plebiscito, destacándose más bien por su parquedad. Las dos únicas menciones se encuentran en los artículos 14, II y el 49, XV CF. De la lectura de su contenido se deduce, *ipso facto*, la identidad de propósito con el plebiscito: dejar en manos del CN la iniciativa y control procesal

<sup>46</sup> ANTUNES (1986), p. 25; DA SILVA (2007), p. 142; DE MESQUITA (1996), p. 34; GUEDES (2014), p. 674.

<sup>47</sup> MENDES (2011), p. 766.

<sup>48</sup> SGARBI (1999), pp. 140 y ss.

del mismo. Al igual que sucediera anteriormente, el ya conocido artículo 49, XV habla de *convocatoria* sin hacer referencia alguna a su ámbito material e *iter* procesal.

La inconcreción de la regulación constitucional redobla la necesidad de acudir a la Ley N° 9.709/98 –concretamente a los artículos 2° y 3° y 10 a 12– para perfilar su régimen jurídico. El referendo es definido en el artículo 2° como “consulta formulada al pueblo para que delibere sobre materia de acentuada relevancia constitucional, legislativa o administrativa”<sup>49</sup>. En una primera aproximación, no deja de resultar llamativa la homogeneidad conceptual entre plebiscito y referendo establecida por el legislador ordinario. Una impresión que se repite al comprobar la repetición de la fórmula materia de acentuada relevancia. La evidente vacuidad de la expresión exige formular algunas preguntas que faciliten concretar su contenido, como, por ejemplo, ¿qué debe entenderse por materia de acentuada relevancia? ¿Quién determina qué es o no relevante? ¿Cabe hablar de materia constitucional que no sea de especial relevancia? De lo que no cabe dudar, más allá de las posibles respuestas a estas preguntas, es que la expresión del artículo segundo se refiere al sometimiento al electorado de opciones políticas básicas en la vida comunitaria que requieran la adopción de medidas de corte gubernamental y/o legislativo en función del sentido de la votación.

Esta expresión encuentra su origen, adentrándonos momentáneamente en el terreno del Derecho Comparado, en los textos constitucionales de Portugal o la propia España que, como es bien sabido, fueron fuente de inspiración para el Legislador Constituyente brasileño<sup>50</sup>. La experiencia española en materia de referéndums, donde únicamente se ha hecho uso de este instrumento de participación en un par de ocasiones en casi 40 años, es buena prueba de que la indefinición de la expresión *materias de acentuada relevancia* introduce en favor de los representantes amplias cotas de libertad decisoria<sup>51</sup>.

La evidente subjetividad de tal expresión abre espacio a diferentes hipótesis que merecen ser analizadas. Si se entiende que la competencia para su convocatoria es exclusiva del CN, tan sólo a éste le corresponderá decidir qué se considera materia de especial relevancia o no. Esta posibilidad, que introduciría si cabe mayor carga de subjetividad, exige articular respuestas alternativas que redujeran

<sup>49</sup> Art. 2°. Plebiscito y referendo son consultas formuladas al pueblo para que delibere sobre materia de acentuada relevancia de naturaleza constitucional, legislativa o administrativa.

<sup>50</sup> CASTRO (2012), pp. 7260 y ss.

<sup>51</sup> PÉREZ (1994), pp. 45-46; LINDE y HERRERO (1980), pp. 87 y ss.

la inseguridad jurídica. La primera es que la propia CF estableciese las materias dignas de tal consideración, interpretación de carácter restrictivo que reduciría sensiblemente las materias susceptibles de ser objeto de referendo y plebiscito. Otra interpretación, aperturista y extensiva, sería que la CF definiese qué materias quedan al margen de la convocatoria refrendaria o plebiscitaria. Una opción que parece más congruente con la naturaleza, relevancia y finalidad de instrumentos de participación directa que son proyecciones materiales de un derecho fundamental como el de participación política<sup>52</sup>.

El párrafo inicial del artículo 2º de la Ley Nº 9.709/98 no permite diferenciar entre plebiscito y referendo, produciéndose su singularización gracias al criterio temporal establecido por el legislador a renglón seguido. El § 1º afirma que el plebiscito es convocado con anterioridad a la edición de la norma. El § 2º circunscribe la celebración de referéndum a un momento posterior a la edición del acto normativo. Esta regulación permite deducir que es el momento de la consulta el que distingue a ambos institutos jurídicos<sup>53</sup>.

Es bien sabido que uno de los elementos centrales que determinan la eficacia del referéndum es su amplitud material. Generosidad y ambigüedad son las notas dominantes de la regulación legal vigente. El artículo 2º admite formalmente el referéndum sobre cualquier materia constitucional, legislativa o administrativa. Esta amplitud material contrasta con la parquedad de los supuestos de convocatoria obligatoria. No hay, en efecto, circunstancia política alguna que exija la autorización ciudadana vía referendo. Ello equivale a afirmar que su determinación casuística está en manos del CN, quien decidirá en *qué términos, cómo y cuándo* procede su autorización<sup>54</sup>. La decisión del Legislador Constituyente de no establecer supuesto alguno obligatorio de referendo –ni tan siquiera en aquellos casos de reforma constitucional especialmente relevantes– es buena prueba de la escasa simpatía por este mecanismo de democracia directa.

Es igualmente conocido que el referendo puede tener carácter facultativo u obligatorio, modalidad de configuración de la que se derivan diferentes grados de obligatoriedad jurídica para los poderes públicos. El legislador ordinario despejó

<sup>52</sup> AUAD *et al.* (2004), pp. 312-313.

<sup>53</sup> Art. 2º. § 1º El plebiscito es convocado con anterioridad al acto legislativo o administrativo, cabiendo al pueblo, mediante el voto, aprobar o denegar aquello que le haya sido sometido a consulta. § 2º El referendo es convocado con posterioridad al acto legislativo o administrativo, cumpliendo al pueblo la respectiva ratificación o rechazo.

<sup>54</sup> Véase art. 49, XV CF.

cualquier posible duda al atribuirle expresamente carácter vinculante<sup>55</sup>. Sobre la exigencia de Decreto Legislativo del artículo 3º, nos remitimos a lo ya opinado en el apartado relativo al Plebiscito.

El artículo 8º de la ley concede determinadas prerrogativas a la *Justicia Electoral* que equilibran mínimamente la condición de operador exclusivo del CN<sup>56</sup>. El párrafo I le otorga la competencia para fijar la fecha exacta de la consulta popular una vez aprobado el acto de convocatoria. Con ello, se quiere poner coto a posibles usos interesados aprovechando coyunturas políticas favorables al Gobierno. El artículo 8º, III faculta a la *Justicia Electoral* a expedir instrucciones que contribuyan a clarificar su uso. El artículo 8º, IV protege un valor consustancial a la democracia como el pluralismo informativo. El dispositivo, con buen criterio, reconoce y garantiza el acceso gratuito a los medios de comunicación a organizaciones suprapartidarias procedentes del mundo civil.

Otra de las cuestiones controvertidas cuando se habla de referéndum es el quórum exigido para su aprobación o rechazo. La doctrina viene discutiendo hace tiempo sobre qué mayoría refuerza su legitimidad e idoneidad. Suele afirmarse en este punto que la mayoría simple supone desproteger a las minorías por la condición de “suma cero” que caracteriza a aquél. Por el contrario, la exigencia de mayoría reforzada puede restarle eficacia al imponer condiciones prácticamente inalcanzables. En este apartado, el legislador ha optado en el artículo diez por el criterio común de la mayoría simple<sup>57</sup>.

La dinámica procesal del referendo, otro aspecto polémico de su régimen jurídico, es regulada en el artículo 11<sup>58</sup>. El legislador ha establecido el plazo de treinta días a contar tras la promulgación de la ley o edición del acto normativo, lapso temporal que ha de entenderse referido a la convocatoria del referéndum,

---

<sup>55</sup> Art. 2, § 2º El referendo es convocado con posterioridad al acto legislativo o administrativo, cumpliendo al pueblo la respectiva ratificación o rechazo.

<sup>56</sup> Art. 8º Aprobado el acto de convocatoria, el Presidente del Congreso Nacional dará conocimiento a la Justicia Electoral, a quien incumbirá, en los límites de su circunscripción: I. fijar la fecha de la consulta popular; II. hacer pública la cédula respectiva; III. expedir instrucciones para la realización del plebiscito o referendo; IV. asegurar la gratuidad en los medios de comunicación de masa concesionarios de servicio público, a los partidos políticos y las corrientes suprapartidarias organizadas por la sociedad civil en torno a la materia en cuestión, para la divulgación de sus postulados referentes al tema objeto de consulta.

<sup>57</sup> Art. 10. El plebiscito o referendo, convocado en los términos de la presente Ley, será considerado aprobado o rechazado por mayoría simple, de acuerdo con el resultado homologado por el Tribunal Superior Electoral.

<sup>58</sup> Art. 11. El referendo puede ser convocado en el plazo de treinta días, a contar de la promulgación de ley o adopción de medida administrativa, que se relacione de manera directa con la consulta popular.

no a su celebración propiamente dicha. Así sucedió, por ejemplo, en el último referendo realizado en Brasil, conocido popularmente como el *referendum del desarme*, convocado el siete de julio y celebrado el veintitrés de octubre de 2005.

El artículo 12 de la Ley N° 9.709/98 delega la determinación de los pormenores procedimentales al *Régimen Común do Congreso Nacional* (en adelante, RCCN). Si se acude al mismo, se constata fácilmente que por el momento no se ha legislado en este sentido. Por último, este dispositivo legal delega la determinación de los pormenores procedimentales del referendo al RCCN. Estamos ante otro ejemplo del nulo interés de los representantes en mejorar el régimen jurídico de este mecanismo de democracia directa.

El análisis del régimen jurídico aquí realizado impide enarbolar la bandera del optimismo sobre la funcionalidad del referendo como mecanismo de empoderamiento de la ciudadanía y elemento de control adicional de la labor de los representantes. La finalidad de la ley es reforzar la posición de dominio y control del CN definida *prima facie* en el artículo 49, XV CF. La suma de ambos factores permite afirmar que estamos ante un instrumento de participación directa cuya eficacia material está en manos de los representantes. Por su parte, la ambigüedad de la expresión “materias de acentuada relevancia” del artículo 2° de la Ley N° 9.709/98 amplifica la discrecionalidad gubernamental respecto a su ámbito material y el artículo 3°, como no podía ser de otra forma, refuerza la condición de aquel como operador exclusivo en materia de referendo.

No requiere mucho esfuerzo deducir que este marco jurídico imposibilita la iniciativa ciudadana jurídicamente vinculante. No faltan, sin embargo, algunas voces de la doctrina que proponen una interpretación analógica del artículo 61, § 2° CF que permitiría a la ciudadanía presentar ante la Mesa del Congreso pedido de referendo. Esta interpretación se sustancia en la exigencia de los requisitos procedimentales propios de la IP -1% del electorado nacional, distribuido por un mínimo de 5 Estados, con un 0,3% de los electores de cada uno<sup>59</sup>.

Esta construcción teórica, sugerente por aperturista, plantea algunas interrogantes que conviene al menos señalar. El primero dice al respecto de la pretendida identidad de supuestos entre la iniciativa legislativa popular y el referendo. En este punto, el Legislador Constituyente y el ordinario no han introducido grandes diferencias en sus ámbitos materiales respectivos, circunstancia que posibilitaría establecer algunas similitudes respecto al ámbito de actuación de uno y otra. Donde ya no hay una

<sup>59</sup> SGARBI (1999), pp. 168-169.

afinidad tan clara es en la finalidad de una y otra figura, ya que, como apunta la doctrina más solvente, ambos instrumentos cumplen papeles y persiguen objetivos diferentes. El referéndum, instrumento de control, tiene como objetivo principal evitar un sobredimensionamiento del papel de las Asambleas parlamentarias, es decir, funciona como freno a las pretensiones expansivas de esta última; la iniciativa, por el contrario, aparece como un acicate de la actividad parlamentarias de las Asambleas, es decir, pretende principalmente poner en marcha el procedimiento legislativo<sup>60</sup>.

Con independencia de ulteriores desarrollos doctrinales en la línea anteriormente indicada –y que plantea las dudas aquí apuntadas–, la revitalización del referéndum pasa por adoptar reformas semejantes a las propuestas en el caso del plebiscito. Si verdaderamente se quiere hacer del referendo un derecho político materialmente eficaz debe activarse el mecanismo de la reforma constitucional y derogar el artículo 49, XV CF. La atribución de la competencia exclusiva al CN es incompatible con la instauración de un modelo de democracia participativa como el definido en el artículo 1º, párrafo único, CF. Se cree abiertamente que la iniciativa en materia de referéndum ha de ser una competencia compartida entre el Poder Legislativo y la ciudadanía siempre que se cumplan determinados requisitos procedimentales proporcionales.

La reforma legal debe incidir en la mejora del ámbito material y procedimental en la línea anteriormente propuesta. La actual regulación impide cualquier interacción entre la ciudadanía y las Cámaras Legislativas nacionales. La ambigüedad del artículo 2º de la Ley Nº 9.709/98 ha de ser sustituida por una regulación casuística que aporte un mínimo de seguridad jurídica a operadores políticos y ciudadanía, ya que de nada sirve declarar que toda materia puede ser objeto de referendo si a renglón seguido se afirma que la decisión se deja en manos del juicio de oportunidad y discrecionalidad de las Mesas del CN.

El artículo 3º de la Ley Nº 9.709/98 ha de ser igualmente repensado. Cualquier posible reforma pasa por legitimar activamente a la ciudadanía en unos términos mínimamente proporcionales. Esta afirmación conlleva rechazar frontalmente la sugerencia de interpretación analógica del 61, § 2º CF por su manifiesta desproporcionalidad al exigir unas cifras numéricas rayanas en el millón y medio de firmas y una cláusula de barrera estatal<sup>61</sup>. Otros aspectos elementales de la

---

<sup>60</sup> DE VEGA (2007), p. 121.

<sup>61</sup> Art. 61. § 2º La iniciativa popular puede ser ejercida mediante la presentación a la Cámara de los Diputados de proyecto de ley suscrito por, mínimo, el uno por ciento del electorado nacional, distribuido al menos por cinco Estados, con no menos de tres décimas por ciento de los electores de cada uno de ellos.

dinámica procesal serían la inclusión de un plazo temporal máximo para la recogida de firmas –con el objeto de no condicionar en exceso la agenda política– y el exigir a la Mesa resolución motivada de rechazo de la propuesta en un plazo de tiempo razonable.

La propuesta de transparencia procedimental aquí realizada debe comenzar con el cumplimiento del mandato legal dado a las Cámaras del CN de regular internamente los procedimientos del referendo. Si se tiene en cuenta que la Ley N° 9.709 es de 1998 resulta completamente inaceptable la desidia de los representantes a la hora de completar el régimen jurídico de un mecanismo de democracia directa –proyección material del derecho de participación política– en unos términos mínimamente garantistas<sup>62</sup>.

#### 4. LA INICIATIVA POPULAR EN LA CF Y LA LEY N° 9.709 DE 18 DE NOVIEMBRE DE 1998: UN CASO SIN PARANGÓN EN EL DERECHO COMPARADO IBEROAMERICANO

El elenco de instrumentos jurídicos de participación popular se completa con la IP del artículo 14, III CF. La primera nota positiva respecto a su régimen es que su naturaleza jurídica no padece la confusión técnica que rodea a plebiscito y referendo. En una primera aproximación, la doctrina mayoritaria la define como un derecho de titularidad ciudadana a través de la cual iniciar el proceso legislativo ante el Parlamento una vez atendidos determinados requisitos procedimentales<sup>63</sup>.

La IP es un instrumento de participación semidirecta a través del cual incorporar a la agenda pública aquellos intereses y/o demandas que la ciudadanía considera insatisfactoriamente regulados. Su finalidad no es otra que reforzar la interacción con los representantes señalando materias que por inacción o desconocimiento de los representantes precisan de una respuesta jurídica innovadora. Responde, en última instancia, a la voluntad de establecer puentes entre las dos tipologías clásicas de la democracia: la representativa y la directa<sup>64</sup>.

Es igualmente un elemento de control de la actividad parlamentaria. Dicho en otros términos, en sentido material estamos ante un derecho político que autoriza a la ciudadanía a instaurar frente al Parlamento un debido proceso legislativo.

<sup>62</sup> El *Regimento Comum do Congresso Nacional* puede consultarse en <http://www.senado.gov.br/legislacao/regs/RegimentoComum2015.pdf> (último acceso el 17.05.2016).

<sup>63</sup> ARAGÓN (1985); MARCO (2006), p. 40; NAVARRO (2005), p. 12.

<sup>64</sup> ARANDA (2006), p. 188; DE VEGA (2007), p. 121.

En sentido instrumental, se trata de una de las formas de abertura del proceso legislativo<sup>65</sup>.

La regulación constitucional de la iniciativa popular goza de mayor densidad normativa que la dispensada a plebiscito y referendo. El núcleo normativo se encuentra en el artículo 61, § 2º CF, en el que quedan delimitados *prima facie* el ámbito material y procedimental de la IP en los siguientes términos:

§ 2º. La iniciativa popular puede ser ejercida mediante la presentación a la Cámara de los Diputados de proyecto de ley suscrito por, mínimo, el uno por ciento del electorado nacional, distribuido al menos por cinco Estados, con no menos de tres décimas por ciento de los electores de cada uno de ellos.

El alcance de la iniciativa ciudadana se restringe a la presentación de proyecto de ley ante la CD y excluyéndose, en consecuencia, la posibilidad de que los ciudadanos legislen directamente. Esta limitación deviene de la atribución del Poder Legislativo al CN en el artículo 44 CF. La generalidad de la expresión *proyecto de ley* precisa ser concretada recurriendo a la labor hermenéutica. La interpretación extensiva es el criterio comúnmente aceptado y según la cual se incluye la habilitación para presentar leyes ordinarias y *complementares*. A ello debe sumarse que la CF no determina los titulares de la iniciativa para las *leyes complementares*. Sobre el proyecto de IP recae, obviamente, la obligación de respetar la distribución competencial entre los diversos entes territoriales.

Es bien sabido que el elemento central que condiciona el grado de eficacia real de la IP es la amplitud material reconocida en sede constitucional. En este sentido ha de reconocerse la generosidad del Legislador Constituyente del 88 y del legislador ordinario. Ni el artículo 61 CF ni la Ley N° 9.709/98 impusieron restricciones materiales a los proyectos de iniciativa popular. El único límite, lógico por otra parte, son las denominadas competencias exclusivas a favor de determinados poderes públicos del artículo 61, § 1º, incisos I y II CF. Por tanto, pueden ser objeto de IP aquellas materias que sean competencias privativas de la *Unión* y el CN reguladas en los artículos 22 a 48, así como las propias del artículo 68, § 1º CF, no susceptibles de delegación al Presidente de la República por parte del CN<sup>66</sup>.

El régimen normativo se perfila en los artículos 12 a 14 de la Ley N° 9.709/98. Llama poderosamente la atención que el mecanismo referente de la democracia

---

<sup>65</sup> RÉIS (2012), p. 71.

<sup>66</sup> SARLET y ALMAGRO (2013), p. 411.

semidirecta sea merecedor de un régimen jurídico tan parco en comparación al dispensado a referendo y plebiscito. El citado cuerpo legal apenas introduce novedades relevantes a lo dispuesto por el artículo 61, § 2º CF. Esta parquedad regulatoria se ve parcialmente resuelta en el artículo 252 del *Régimen Interno da Câmara de Deputados* (en adelante, RICD)<sup>67</sup>.

Es igualmente conocido que la eficacia del régimen jurídico de la IP depende en gran medida de una adecuada configuración en relación a los siguientes criterios: a) La amplitud material; b) La proporcionalidad de los requisitos procedimentales exigidos, con especial atención al número de firmas y al tiempo establecido para su recogida; c) La interacción entre los promotores –una Comisión reducida– y el órgano legislativo competente en la fase de tramitación parlamentaria; d) La posibilidad de defender el texto propuesto en la fase de elaboración parlamentaria de la ley.

El artículo 13 reproduce las condiciones procedimentales que el electorado habrá de cumplir<sup>68</sup>. El proyecto de ley ha de contar con la firma del 1% del electorado nacional; ser materia de repercusión nacional mediante la distribución por un mínimo de 5 Estados, y, por último, superar un requisito numérico fijado en un mínimo de 3 décimos de los electores de cada uno de los Estados. El artículo 252 RICD exige que las firmas sean legibles y vayan acompañadas de los datos identificativos del Censo Electoral. También atribuye a entidades de la sociedad civil la posibilidad de presentación de proyectos de ley y la potestad de organizar la recogida de firmas.

Los condicionantes exigidos por el legislador resultan notablemente desproporcionados si los sometemos a un análisis objetivo. La exigencia del 1% del censo electoral nacional equivale hoy día a 1.433.061 electores<sup>69</sup>, cifra muy superior a la que precisa un diputado federal para ser elegido e investido de la autonomía para presentar proyectos de ley<sup>70</sup>.

<sup>67</sup> Art. 252 RICD. Disponible en file:///C:/Users/David/Downloads/regimento\_interno\_15ed.pdf%20(2).pdf (último acceso 17.06.2015).

<sup>68</sup> Art. 13. La iniciativa popular puede ser ejercida mediante la presentación a la Cámara de los Diputados de proyecto de ley suscrito por, mínimo, el uno por ciento del electorado nacional, distribuido al menos por cinco Estados, con no menos de tres décimas por ciento de los electores de cada uno de ellos. § 1º El proyecto de ley de iniciativa popular deberá circunscribirse a un solo asunto. § 2º El proyecto de ley de iniciativa popular no podrá ser rechazado por vicio de forma, cabiendo a la Cámara de los Diputados, por su órgano competente, posibilitar la corrección de eventuales errores de técnica legislativa o de redacción.

<sup>69</sup> TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL. Datos disponibles en :<<http://www.tse.jus.br/eleitor/estatisticas-de-eleitorado/consulta-quantitativo>>. Acceso el 10.10.2016.

<sup>70</sup> SALGADO (2006), p. 98.

¿Es razonable exigir un número de firmas tan elevado y condicionándolo además a una barrera electoral estatal? Responder a esta pregunta requiere considerar previamente factores de tipo geográfico como la dimensión continental de Brasil, la estructura federal del Estado brasileño y, por último, una densidad demográfica de unos 205 millones de habitantes. Unos parámetros que hacen del gigante sudamericano un caso particular que dificulta posibles soluciones de Derecho Comparado.

Teniendo en cuenta estos factores, el único país que se acerca a las características estructurales de Brasil es México. El artículo 71, IV de la Constitución mexicana contempla el derecho de iniciativa legislativa ciudadana en términos bien más benévolos que la CF<sup>71</sup>. El número de peticionarios requeridos es acertadamente proporcionado: el 0,13% de la lista nominal de electores. Un dato que de acuerdo al último padrón electoral de 2012 –83.563.190 electores– arroja un resultado de 108.633 firmas, es decir, aproximadamente un diez por ciento de los electores exigidos en el artículo 61, § 2º CF<sup>72</sup>. Otra diferencia, no menor, es la inexistencia de cláusula electoral estatal de la que se haga depender la admisión de la iniciativa popular.

El resto de países sudamericanos que admiten la iniciativa legislativa popular optan por cocientes electorales divergentes. La Constitución colombiana prevé un 5% del censo electoral (artículo 155)<sup>73</sup>; la Constitución argentina exige un máximo del 3%, remitiendo a ley reglamentaria la adopción del cociente definitivo (artículo 39)<sup>74</sup>. La ley reglamentaria 24.747 fijó el 1,5% del padrón electoral

<sup>71</sup> Art. 71. El derecho de iniciar leyes o decretos compete: IV. A los ciudadanos en un número equivalente, por lo menos, al cero punto trece por ciento de la lista nominal de electores, en los términos que señalen las leyes.

<sup>72</sup> Datos obtenidos en <http://www.eleccionesyencuestas.es/mexico-censo-electoral-federal> (último acceso en 17.06.2015).

<sup>73</sup> Artículo 155. Podrán presentar proyectos de ley o de reforma constitucional, un número de ciudadanos igual o superior al cinco por ciento del censo electoral existente en la fecha respectiva o el treinta por ciento de los concejales o diputados del país. La iniciativa popular será tramitada por el Congreso, de conformidad con lo establecido en el artículo 163, para los proyectos que hayan sido objeto de manifestación de urgencia. Los ciudadanos proponentes tendrán derecho a designar un vocero que será oído por las Cámaras en todas las etapas del trámite.

<sup>74</sup> Artículo 39. Los ciudadanos tienen el derecho de iniciativa para presentar proyectos de ley en la Cámara de Diputados. El Congreso deberá darles expreso tratamiento dentro del término de doce meses. El Congreso, con el voto de la mayoría absoluta de la totalidad de los miembros de cada Cámara, sancionará una ley reglamentaria que no podrá exigir más del tres por ciento del padrón electoral nacional, dentro del cual deberá contemplar una adecuada distribución territorial para suscribir la iniciativa. No serán objeto de iniciativa popular los proyectos referidos a reforma constitucional, tratados internacionales, tributos, presupuesto y materia penal.

nacional. La Constitución ecuatoriana exige dos cocientes: el 0,25% con carácter general y el 1% para la reforma constitucional (artículo 103)<sup>75</sup>. Venezuela exige el 0,1% del padrón electoral (artículo 204, VII)<sup>76</sup>.

Tan sólo Cuba opta por un número fijo de electores. El artículo 88, 4º de la Constitución cubana exige la cifra de 10.000 electores. Por último, la Constitución chilena actualmente vigente –aprobada en la dictadura de Pinochet– no contempla este derecho político como vía de participación ciudadana.

El derecho comparado latinoamericano, con especial atención a la Constitución de México, permite reafirmar la desproporción de la regulación constitucional vigente. No hay cómo negar que los requisitos del artículo 61, § 2º CF, sin parangón entre los vecinos, convierten a la IP en un instrumento de participación política de uso y eficacia marginal.

Si se quiere revitalizar la iniciativa se precisa, con carácter urgente, adoptar las siguientes medidas: a) Reducir considerablemente el coeficiente electoral o bien establecer un número determinado de firmas netamente inferior a aquél; b) Eliminar la cláusula de barrera estatal, rareza en el derecho comparado sin justificación alguna.

Una alternativa plausible sería la equiparación de las firmas requeridas a la resultante del cociente electoral en las elecciones a la CD. La homogeneidad procedimental –apreciación y debate– entre las leyes de iniciativa popular y las presentadas por los representantes públicos es un argumento que posibilita exigir un apoyo electoral similar. El cálculo del cociente electoral podría realizarse de dos formas diferentes: la media resultante del cociente electoral de todos los Estados o del cociente nacional resultante al dividir el número de votos válidos entre el número de representantes que componen aquélla<sup>77</sup>.

Los §§ 1º y 2º del artículo 13 regulan la fase de tramitación parlamentaria de la IP con desigual fortuna<sup>78</sup>. Optar por maximizar las posibilidades de inte-

<sup>75</sup> Art. 103. La iniciativa popular normativa se ejercerá para proponer la creación, reforma o derogatoria de normas jurídicas ante la Función Legislativa o cualquier otro órgano con competencia normativa. Deberá contar con el respaldo de un número no inferior al cero punto veinte y cinco por ciento de las personas inscritas en el registro electoral de la jurisdicción correspondiente. [...]. Para la presentación de propuestas de reforma constitucional se requerirá el respaldo de un número no inferior al uno por ciento de las personas inscritas en el registro electoral.

<sup>76</sup> Artículo 204. La iniciativa de las leyes corresponde: [...]. A los electores y electoras en un número no menor del cero coma uno por ciento de los inscritos e inscritas en el registro civil y electoral.

<sup>77</sup> SALGADO (2008), p. 98.

<sup>78</sup> Art. 13. § 1º El proyecto de ley de iniciativa popular deberá circunscribirse a un solo asunto. § 2º El proyecto de ley de iniciativa popular deberá circunscribirse a un solo asunto. § 2º El proyecto de ley de

racción entre los promotores de la iniciativa –una Comisión representativa– y el órgano legislativo interno competente tendrá incidencia directa en la eficacia del derecho. Veamos en qué grado cumple la regulación vigente esta recomendación.

El § 1º establece un primer límite procesal lógico: la unidad de materia. El § 2º establece una garantía parcialmente acertada como es la imposibilidad de rechazar el proyecto de ley por vicios de forma. Decimos parcialmente al considerar errónea la atribución de la competencia exclusiva al órgano legislativo correspondiente de la CD. La transparencia procesal demanda garantizar la participación de alguno de los promotores del proyecto en la fase de tramitación parlamentaria.

Otro de los aspectos vitales que maximiza la eficacia real de la IP es el conjunto de garantías otorgadas a los promotores en la fase de elaboración parlamentaria de la ley. El artículo 14 deja en manos de la CD –a través de su *Régimen Interno*– la elaboración del proyecto de ley<sup>79</sup>. En líneas generales, su tramitación es similar a los diferentes actos normativos con fuerza de ley establecidos en el artículo 61 CF. Lamentablemente en este punto, como en el de tramitación parlamentaria, el legislador no ha posibilitado la intervención directa por parte de los promotores en la defensa del proyecto de ley. Una laguna afortunadamente corregida por el artículo 171, § 3º, RICD que permite al primer suscriptor o a quien éste determine realizar la defensa de la ley ante otros posibles oradores<sup>80</sup>.

Los pormenores de la tramitación parlamentaria de la IP se encuentran en el consabido RICD. El artículo 24, inciso II, “c” establece, de acuerdo con los principios de transparencia y publicidad, que la IP ha de ser debatida y votada en Plenario<sup>81</sup>. El artículo 105, IV, del antedicho Reglamento introduce una garantía

---

iniciativa popular no podrá ser rechazado por vicio de forma, cabiendo a la Cámara de los diputados, por su órgano competente, posibilitar la corrección de eventuales errores de técnica legislativa o de redacción.

<sup>79</sup> Art. 14. La Cámara de los Diputados, verificando el cumplimiento de las exigencias establecidas en el art. 13 y respectivos parágrafos, dará seguimiento a la iniciativa popular, de acuerdo a las normas del Reglamento Interno.

<sup>80</sup> Art. 171. [...]. § 3º El primer suscriptor del proyecto de iniciativa popular, o quien éste hubiese indicado para defenderlo, hablará con anterioridad a los oradores inscritos para su debate, transformándose la Cámara, en ese momento, bajo la dirección de su Presidente, en Comisión General.

<sup>81</sup> Art. 24. Las Comisiones Permanentes, en razón de la materia de su competencia, y las demás Comisiones, en lo que les fuese aplicable, les cabe: [...]. II. discutir y votar proyectos de ley, dispensada la competencia del Pleno, salvo lo dispuesto en el § 2º del art. 132 y a excepción de los proyectos: a) de ley complementaria; b) de código; c) de iniciativa popular; d) de Comisión.

procesal calificable de incompleta al afirmar que la IP no decae por transcurso de la legislatura, pero sin establecer un límite temporal máximo para la deliberación y votación de la ley. Este estado de cosas no impide por completo posibles actitudes de obstruccionismo parlamentario motivado por intereses electorales.

Como ha podido comprobarse, las disposiciones del RICD corrigen parcialmente las insuficiencias del régimen jurídico establecido en la Ley N° 9.709/98. Las lagunas más llamativas son la no participación de los promotores en la fase de elaboración parlamentaria, la imposibilidad de que los promotores puedan enmendar la proposición de ley y la inexistencia de ratificación por vía de referéndum del proyecto de iniciativa popular. La suma de estas carencias produce un resultado contrario a la necesaria interacción de representantes y ciudadanía y que los primeros, no hay como negarlo, disponen de absoluta libertad para alterar el texto presentado en la Mesa de la Cámara ante la total ausencia de controles externos.

Una cuestión con manifiesta incidencia en la eficacia de la IP es la relativa al resarcimiento de los gastos ocasionados con su presentación. La CF exige la superación de una barrera electoral en varios Estados, obligación que impone a los promotores contar con una capacidad logística nada desdeñable y a buen seguro costosa en términos financieros. Pues bien, la Ley N° 9.709/98 nada dice acerca del posible resarcimiento de los gastos ocasionados en el caso de que la iniciativa llegase a la fase de tramitación parlamentaria.

Siendo este el régimen jurídico de la IP, la pregunta cae por su propio peso: ¿Qué valoración cabe realizar de semejante régimen jurídico? Comenzando por el marco constitucional vigente, no puede sino afirmarse su tono evidentemente contradictorio. El Legislador Constituyente no ha establecido límite material alguno a la iniciativa popular, opción acertada que estimula su uso al posibilitar que los ciudadanos puedan iniciar reformas legales en materias de especial importancia. Son los requisitos procedimentales –sin parangón alguno entre los vecinos latinoamericanos– los que reducen drásticamente la funcionalidad de la IP. Dicho en términos prosaicos: si materialmente la decisión del Legislador Constituyente es elogiada, los requisitos procedimentales exigidos son una carrera de obstáculos prácticamente insalvables.

La regulación legal no ha contribuido a perfilar un régimen jurídico mínimamente garantista allí donde el legislador disponía de libertad de configuración. Llama poderosamente la atención que el legislador no considerase que la naturaleza y relevancia de la IP –proyección de un derecho fundamental– mereciese un cuerpo legal específico. Todo lo contrario. Es una conducta impropia del titular del Poder Legislativo el dispensar ¡dos artículos! específicos en los cuales

se limita a reforzar la posición de dominio de la CD en las fases de tramitación y elaboración parlamentaria.

Por último, El RICD corrige parcialmente las evidentes lagunas de la deficiente regulación legal. El Reglamento no establece límite temporal máximo para la deliberación y votación ni hace mención alguna a la participación y defensa del texto en la fase de elaboración parlamentaria por los promotores. Este *status quo* se traduce, una vez más, en la libertad absoluta de los parlamentarios a la hora de introducir enmiendas al texto presentado ante la Mesa de la Cámara<sup>82</sup>.

Como puede fácilmente deducirse, el marco jurídico vigente reduce la IP a un instrumento de democracia semidirecta fuertemente desnaturalizado. La inexistencia de un régimen jurídico mínimamente garantista en sus diferentes fases –tramitación, deliberación, elaboración y ratificación del proyecto– la convierten en un instrumento de participación en manos de los gobernantes. Al igual que en el caso del plebiscito y referendo, se está ante un instrumento de participación formalmente reconocido y materialmente ineficiente.

Siguiendo la línea propositiva de plebiscito y referendo, su revitalización precisa ineludiblemente de reformas constitucionales y legales. El artículo 61, § 2º CF debe ser reformado estableciéndose requisitos procedimentales proporcionados y razonables. En este sentido, el legislador brasileño podría hacerse eco del marco jurídico vigente en la Constitución mejicana, reduciendo las firmas necesarias y eliminando la cláusula de barrera electoral y estatal.

La reforma de la Ley N° 9.709/98 debe comenzar por la elaboración de un cuerpo legal específico dotado de una mínima coherencia –las medidas aquí apuntadas pueden resultar de utilidad– y centrado en la promoción de tres principios esenciales: a) equilibrio procesal entre las partes, de forma que la Comisión Promotora pueda interactuar en las diferentes fases de elaboración de la ley; b) la transparencia y publicidad que ha de presidir la elaboración de cualquier acto normativo; c) la posibilidad de ratificar vía referendo la norma editada, mecanismo de control adicional en favor de la ciudadanía. Cierra el capítulo de reformas la corrección de las deficiencias del RICD en las líneas anteriormente apuntadas.

---

<sup>82</sup> “La voluntad de los signatarios de un proyecto de ley de iniciativa popular puede ser suplantada por la voluntad de los representantes durante la tramitación del proyecto. Eso deja patente que el acto de presentar proyecto de ley no asegura necesariamente la prevalencia de la voluntad de los ciudadanos”. ROMANELLI DA SILVA (2005), p. 369.

5. DE LA TEORÍA A LA PRÁCTICA: RESULTADOS PRÁCTICOS  
DE LOS MECANISMOS DE LA DEMOCRACIA DIRECTA Y SEMIDIRECTA Y COMENTARIOS  
AL PROYECTO DE REFORMA CONSTITUCIONAL PEC 286/13

El análisis de la regulación constitucional y legal realizado en los apartados precedentes no permite, *prima facie*, ser excesivamente optimistas sobre los resultados prácticos que plebiscito, referendo e IP han tenido en el sistema político brasileño. Más bien puede afirmarse sin miedo a equívocos que las restricciones procedimentales establecidas en sede constitucional y la deficiente regulación legal vienen dificultando la creación y consolidación de una cultura de participación e interacción ciudadana con las instituciones representativas.

Esta hipótesis se corrobora cuando se comprueba que desde la entrada en vigor de la CF 1988 el plebiscito y el referendo han sido convocados en una sola ocasión. El primero lo fue en el año 1993 para definir la forma y sistema de gobierno con el resultado ya explicado anteriormente. El segundo, por su parte, fue convocado en 2005 para ratificar el *Estatuto de Desarme* anteriormente aprobado por el CN, no exento, por cierto, de problemas de interpretación derivados de la propia redacción del art. 28 de dicho Estatuto sobre a quién y bajo qué condiciones procesales y de quórum le correspondía su convocatoria<sup>83</sup>.

Desde entonces no ha habido supuesto político alguno –con independencia de su trascendencia– que haya merecido la convocatoria de estos instrumentos de participación directa ciudadana por los sujetos activos legitimados para ello: los representantes públicos<sup>84</sup>.

Este marco jurídico-político no ha merecido hasta el momento la debida atención por parte del legislador. Como se viene insistiendo desde el inicio, se han de reequilibrar las posiciones entre la democracia representativa –con los partidos a la cabeza– y la participación directa y semidirecta de la ciudadanía que, no olvidemos, es el supremo titular del poder político y como tal ha de poder detentarlo no sólo en la teoría, sino igualmente en la práctica. En apoyo de esta afirmación, se ha desarrollado la tesis de la suficiencia del principio democrático como “principio de participación” que posibilita el que los ciudadanos impulsen directamente la participación en los asuntos públicos sin depender de la mediación y el control de los representantes.

<sup>83</sup> En este sentido, cf. AUAD *et al.* (2004), p. 312.

<sup>84</sup> Información disponible en <http://memoria.ebc.com.br/agenciabrasil/noticia/2013-06-30/nos-ultimos-20-anos-brasil-fez-um-plebiscito-e-um-referendo> (consultado el 4/01/2016).

La principal herramienta de la democracia semidirecta establecida en la CF 1988, la IP, ha tenido mayor protagonismo, si bien igualmente insuficiente, en el juego dialéctico y dialógico con las instituciones representativas<sup>85</sup>. En este punto, es de destacar la perseverancia que determinados colectivos procedentes de la sociedad civil –como la *Orden de los Abogados de Brasil* (OAB), la *Comisión Nacional de Obispos de Brasil* (CNBB), el *Movimiento de Combate a la Corrupción Electoral* (MCCE), o el *Movimiento Popular de Vivienda*– han mostrado para poner en marcha iniciativas de ley atinentes a materias que como la corrupción electoral, la compra de votos, los derechos habitacionales o la consideración de determinados crímenes como hediondos no eran objeto de adecuada regulación por parte de los representantes.

Entre los años 1994 y 2010 tan sólo han sido cuatro las iniciativas populares que han terminado concretándose en leyes. El primero, la Ley N° 8.930/94, conocido popularmente como “*proyecto de iniciativa popular Gloria Pérez*”. Su aprobación posibilitó la inclusión del homicidio cualificado en la ley de crímenes hediondos 8.072/90. La campaña de recogida de firmas contó con la inestimable cooperación de la Red Globo, principal cadena de televisión y que posibilitó en buena el superar dicha traba procedimental<sup>86</sup>. El segundo proyecto, conocido como “*captación de sufragio*”, que cristalizó en la Ley N° 9.840/99, tuvo por objetivo el reforzar los medios de la Justicia Electoral para impedir la compra de votos de electores. El tercer proyecto, el número 11.124/05, conocido como “*fondo nacional para la vivienda popular*”, creó el antedicho fondo nacional para la vivienda de interés social. El último proyecto, fechado en 2010 y conocido popularmente como la “*ley de la ficha limpia*”, posibilitó la aprobación de la Ley N° 35/2010, que aumentó los supuestos de inelegibilidad de cargos públicos.

La tramitación de estos proyectos de iniciativa popular hubo de vencer una gran traba común a todos ellos: la complejidad de reunir la ingente cantidad de firmas establecidas en el art. 61, § 2° CF. El proyecto “*Gloria Pérez*”, en la práctica, fue enviado a las Cámaras por el Presidente de la República; el proyecto “*captación de voto*” hubo de ser suscrito por parlamentarios ante la imposibilidad de recoger el número de firmas en el plazo temporal establecido, situación que se repitió en el caso del proyecto “*ley de ficha limpia*” ante la imposibilidad de contrastar la veracidad del número de firmas recogidas<sup>87</sup>.

<sup>85</sup> En sentido similar, cf. DE OLIVEIRA y JARDIM DE OLIVEIRA (2015), p. 349.

<sup>86</sup> Cf. AUAD *et al.* (2004), p. 315.

<sup>87</sup> Cf. DE OLIVEIRA y JARDIM DE OLIVEIRA (2015), p. 355.

La tramitación de la iniciativa popular debe vencer, igualmente, otras trabas derivadas del conservadurismo inherente a las instituciones representativas brasileñas, reacias a perder cuotas de poder y, por tanto, partidarias de frenar en buena medida el uso de mecanismos como la iniciativa popular<sup>88</sup>. Un buen ejemplo de este inmovilismo es el PL 5476/01 que prohíbe el cobro de la tarifa básica de telefonía fija y que, a pesar de contar con dos millones de suscriptores, lleva peregrinando por las Cámaras desde 2001.

La naturaleza de la iniciativa popular como proyección material de un derecho fundamental como el de participación política merece otro tratamiento procesal por parte de las instituciones representativas<sup>89</sup>. En este sentido, las constantes denuncias de la doctrina mayoritaria sobre la disfuncionalidad de la iniciativa popular han merecido finalmente la atención de los representantes públicos<sup>90</sup>. A título ilustrativo de la consideración que la doctrina tiene sobre la iniciativa popular, Gonçalves Ferreira Filho la califica de “instituto decorativo”. No es vano puntualizar que hoy día y de acuerdo a la legislación vigente, su tramitación es similar a cualquier proyecto de ley presentado por cualquier parlamentario individual.

En julio de 2013 el Senado –influenciado por las *Revoltas de Junho* (*revueltas de junio*) del mismo año que, entre otras demandas, exigían una mayor participación de la ciudadanía en las instituciones representativas– inició la tramitación de una *Propuesta de Enmienda a la Constitución* (conocida bajo las siglas PEC 286/13), de autoría del diputado Rodrigo Rollemberg (PSB-DF) y que persigue el objetivo de mejorar las condiciones procedimentales del artículo 61, § 2º CF, facilitando la interacción ciudadana con los representantes públicos<sup>91</sup>.

Las mejoras de la citada propuesta se centran en los siguientes aspectos procedimentales: a) la posibilidad de suscribir el proyecto por medio electrónico; b) la reducción del número de firmas exigidas –pasando del 1% del electorado al 0, 5%–, que traducido a términos numéricos arroja una cifra aproximada de

<sup>88</sup> Cf. AUAD *et al.* (2004), p. 315.

<sup>89</sup> RIBEIRO (2004), pp. 42-43; ALMEIDA (2008), p. 322.

<sup>90</sup> Cf. GONÇALVES (1995), p. 203; AUAD *et al.* (2004), p. 308; SANTOS (2009), p. 87; ALEXANDRINO e PAULO (2003), p. 207.

<sup>91</sup> Sobre las exigencias ciudadanas a favor de la apertura del sistema político, cf. MARCOS NOBRE (2013). Sobre la propuesta de reforma legislativa, ver <http://www2.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=585094>.

716.530 electores frente al 1.433.061 actualmente vigente<sup>92</sup>; c) la disminución de la barrera legal a un 0,1% de electores. Se mantiene en cinco el número de Estados que han de suscribir el proyecto de ley, decisión lógica que busca evitar que aquellos Estados cuyas poblaciones se encuentran mejor organizadas y disponen de mayores recursos monopolicen el uso de esta herramienta participativa en beneficio exclusivamente propio. Cierra el catálogo de mejoras la posibilidad de presentar enmiendas vía iniciativa popular a proyectos de ley frente a la Cámara de Diputados o el Senado Federal, atendidas las exigencias explicadas anteriormente<sup>93</sup>.

La valoración que cabe realizar de esta iniciativa es ciertamente positiva. El principal escollo que la tramitación de la iniciativa popular debe superar no es otro que la adhesión al proyecto del 1% del electorado nacional<sup>94</sup>. La reducción al 0,5 % del electorado nacional debe considerarse un salto cualitativo que seguramente estimulará la utilización de esta herramienta de participación ciudadana<sup>95</sup>.

Otra de las críticas recurrentes al *status quo* era la dificultad inherente de certificar y validar tan amplio número de firmas. En este punto, debe ser vista con buenos ojos la decisión del legislador de validar la firma electrónica como medio alternativo de recogida de firmas<sup>96</sup>. No obstante, la eficacia de esta reforma ha de ser examinada a la luz de las condiciones de acceso reales de la población brasileña a las herramientas informáticas y, particularmente, a Internet. El órgano estadístico de referencia en Brasil, el IBGE, cifra en aproximadamente el 50% –unos 102 millones de personas– el número de ciudadanos con acceso a las redes<sup>97</sup>. Una cifra que permite cierto optimismo sobre la eficacia de este medio de adhesión a la iniciativa popular.

Igualmente saludable para la funcionalidad real de la iniciativa popular será que la ciudadanía pueda presentar enmiendas a las leyes en tramitación en cualquiera de las Cámaras de representación nacional. Con ello, no hay cómo negarlo, se facilita la labor de fiscalización y control periódico que es característica nuclear de la iniciativa popular.

<sup>92</sup> TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL. Datos disponibles en: <<http://www.tse.jus.br/eleitor/estatisticas-de-eleitorado/consulta-quantitativo>>. Acceso el 10.10.2016.

<sup>93</sup> Véase [http://www2.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra;jsessionid=A42517294C994C66CF2AB498633E388D.proposicoesWeb1?codteor=1110033&filename=PEC+286/2013](http://www2.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=A42517294C994C66CF2AB498633E388D.proposicoesWeb1?codteor=1110033&filename=PEC+286/2013).

<sup>94</sup> Cf. AUAD *et al.* (2004), p. 308.

<sup>95</sup> En este sentido, cf. DE OLIVEIRA y DE OLIVEIRA DANTAS (2015), pp. 349 y ss.

<sup>96</sup> En este sentido, cf. DE OLIVEIRA y DE OLIVEIRA DANTAS (2015), p. 355.

<sup>97</sup> Véase [http://www.bbc.com/portuguese/noticias/2015/04/150429\\_divulgacao\\_pnad\\_ibge\\_lgb](http://www.bbc.com/portuguese/noticias/2015/04/150429_divulgacao_pnad_ibge_lgb).

La probable aprobación de la PEC 286/13 –actualmente aguarda el parecer de la Comisión Constitucional, de Justicia y Ciudadanía– ha de ser considerado un paso adelante en la mejora de la funcionalidad real de la iniciativa popular por las razones antedichas<sup>98</sup>. No obstante, su optimización como instrumento de participación ciudadana se hace depender igualmente de una más que necesaria y urgente reforma de la Ley N° 9.709/98 en las líneas anteriormente apuntadas, de forma que se mejoren la transparencia y garantías procesales durante la fase de tramitación y deliberación parlamentarias<sup>99</sup>. En el equilibrio de las posiciones de poder entre los representantes y los promotores de la iniciativa reside buena parte de su funcionalidad esperada y deseable.

## 6. CONCLUSIONES

La pretensión del Legislador Constituyente de instituir un modelo de democracia que promocionase la participación directa dista de ser una realidad tras más de veinticinco años de ejercicio democrático ininterrumpido. El análisis sistemático de la regulación constitucional y desarrollo legal y reglamentario de las herramientas de participación directa y semidirecta del artículo 14 CF ha puesto en evidencia la evidente contradicción entre la Constitución formal y material en el ámbito de la participación política, más allá del ejercicio puntual del derecho de sufragio representativo. Los instrumentos de la democracia directa y semidirecta –proyecciones materiales del derecho fundamental de participación política– se encuentran sometidos a tales restricciones que han terminado por perder su razón de ser como elementos de dinamización de la labor representativa en la producción del Derecho y de control adicional de la labor de los representantes. Dicho en términos más prosaicos, el actual régimen jurídico los convierte en poco más que pura retórica constitucional. Prueba de ello es la discreta incidencia práctica que tales instrumentos han tenido en el juego dialéctico entre las instituciones estatales y la ciudadanía, si se descuentan los escasos casos prácticos aquí relatados.

El principal escollo que afecta a la eficacia material de plebiscito y referendo es, como se ha analizado precedentemente, un artículo 49, XV CF que otorga la competencia exclusiva de su convocatoria al CN. Cabe, de acuerdo a los argumentos desarrollados, dudar de la licitud y proporcionalidad de dicha atribución al chocar frontalmente con un principio fundamental en la articulación práctica

<sup>98</sup> Véase <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=585094>.

<sup>99</sup> En sentido similar, cf. AUAD *et al.* (2004), p. 316.

del Estado Democrático –el principio de participación–, orientador de la producción normativa y cuya razón de ser conlleva promocionar la participación directa de los ciudadanos en los asuntos públicos. Por si este escollo no fuera de por sí suficiente, el legislador ordinario ha establecido en la Ley N° 9.709 un régimen jurídico claramente insuficiente, restrictivo y orientado a reforzar la posición de dominio de los representantes públicos en la articulación práctica de ambos instrumentos de participación directa. La consecuencia principal, ya anticipada, es un estado de cosas que ha acabado por restringir severamente su eficacia material y finalidad, que no es otra que posibilitar vías de participación y control a la ciudadanía alternativas a la necesaria representación política.

Las conclusiones a que cabe llegar en materia de iniciativa legislativa popular no difieren en demasía de las propias de plebiscito y referendo. La amplitud material del art. 61, § 2º CF, ciertamente generosa, se ve lastrada por unos requisitos procedimentales sin parangón en el Derecho comparado. El análisis casuístico aquí realizado apunta al número de firmas exigidos como la principal causa de decaimiento de las iniciativas legislativas provenientes de la ciudadanía. Por su parte, la regulación de la IP en la Ley N° 9.709/98 –sorprendentemente merecedor de dos exiguos artículos– no favorece precisamente el equilibrio procesal entre sus principales protagonistas: los promotores de la iniciativa y los representantes. Al igual que sus compañeros del artículo 14 CF, estamos ante un instrumento de participación semidirecta al que su regulación constitucional y exiguo desarrollo legal acaban por restarle buena parte de su deseable eficacia material.

La superación de esta contradicción –con repercusiones innegables en el escenario de crisis que afecta a la democracia brasileña– requiere resituar al artículo 1º, párrafo único, CF y el artículo 14, I, II y III CF como ejes centrales de una democracia auténticamente promotora de la participación directa y semidirecta. Este cambio de paradigma demanda, ineludiblemente, una reforma de la CF que reequilibre las posiciones y posibilite la interacción entre la ciudadanía y el CN y un cuerpo legal que, a diferencia del establecido en la ley N° 9.709/98, perfile un régimen jurídico satisfactorio en términos de seguridad jurídica, transparencia y garantías.

#### BIBLIOGRAFÍA CITADA

- AFFONSO, Almino (1996): “Democracia participativa: plebiscito, referendo e iniciativa popular”, en *Revista de Informação Legislativa* (N° 132), pp. 11-27.
- AGUIAR DE LUQUE, Luis (2011): “Referéndum”, en Aragón, Manuel (Director) y Aguado, César (Coord.), *Constitución, Estado constitucional, Partidos y Elec-*

- ciones y Fuentes del Derecho. Tomo I. Temas básicos de Derecho Constitucional*, 2ª ed. (Navarra, Civitas-Thomson Reuters), pp. 148-155.
- \_\_\_\_\_, (2000): “Democracia directa e Instituciones de democracia directa en el ordenamiento constitucional español”, en Trujillo, Gumersindo *et al.*, *La experiencia constitucional (1978-2000)* (Madrid, CEPC), pp. 67-98.
- \_\_\_\_\_, (1986): “Participación política y referéndum: aspectos teóricos y constitucionales”, en *Revista de Derecho Público* (Nº 102), pp. 5-16.
- \_\_\_\_\_, (1977): *Democracia directa y derecho constitucional* (Madrid, Edersa).
- ALCÁNTARA SÁEZ, Manuel y MARENGHI, Patricia (2007): “Los mecanismos de la democracia directa: argumentos a favor y en contra desde la teoría de la democracia”, en *Revista de Derecho Electoral* (Nº 4), pp. 1-25.
- ALEXANDRINO, Marcelo y PAULO, Vicente (2003): *Processo Legislativo*. (São Paulo, Ímpetos).
- ALMEIDA, Gregório Assagra de (2008): *Direito material coletivo: superação da summa divisio direito público e direito privado por uma nova summa divisio constitucionalizada*. (Belo Horizonte: Del Rey).
- ALVES SÃO PEDRO FILHO, Joaquim (2005): *Referendo, uma arma da democracia*, (Brasília, Universidade do Legislativo Brasileiro).
- ALTMAN, David (2010): “Plebiscitos, referendos e iniciativas populares em América Latina: ¿mecanismos de control político o políticamente controlados?”, en *Perfiles latinoamericanos: Revista de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales* (Nº 35), pp. 9-34.
- AMARAL, Roberto (2001): “Apontamentos para a reforma política. A democracia representativa está morta; viva a democracia participativa”, en *Revista de Informação Legislativa* (Nº 151), pp. 29-65.
- ANDUIZA PEREA, Eva (1994): “Consociacionalismo y democracia directa en Suiza”, en *Revista de Estudios Políticos* (Nº 85), pp. 291-311.
- ANTUNES ROCHA, Carmen Lúcia (1986): “O referendun e a representação democrática no Brasil”, en *Revista de Informação Legislativa* (Nº 92), pp. 13-40.
- ARANDA ÁLVAREZ, Elviro (2006): “La nueva ley de la iniciativa legislativa popular”, en *Revista Española de Derecho Constitucional* (Nº 78), pp. 187-218.
- AUAD, Denise *et al.* (2004): “Mecanismos de participação popular no Brasil: plebiscito, referendo e iniciativa popular” en *Revista Brasileira de Direito Constitucional*, (Nº 3), pp. 291-323.
- BONAVIDES, Paulo (2008): *Teoría Constitucional da democracia participativa*, 3ª ed. (São Paulo, Malheiros Editores).

- \_\_\_\_\_, (2000): *Manual de Ciência Política*, 10ª ed., 8ª tiragem (São Paulo, Malheiros Editores).
- \_\_\_\_\_, (1992): “A reforma constitucional e o plebiscito”, em *Revista de Informação Legislativa* (Nº 113), pp. 53-66.
- CASTRO e CAMARGO, María Auxiliadora (2012): “A elaboração da constituição da República Federativa do Brasil de 1988 e a influência recebida da Constituição da República portuguesa de 1976”, em *RIDB* (Nº 12), pp. 7257-7316.
- CRUXEN BARROS DE ALMEIDA, Eliane (1998): *Democracia representativa e consulta popular* (Brasília, Senado Federal, Consultoria Legislativa).
- DA SILVA, José Afonso (2005): *Curso de Direito Constitucional Positivo*, 25ª ed. (São Paulo, Malheiros Editores).
- DE ABREU DALLARI, Dalmo (1982): *Elementos de teoria do Estado*, 8ª ed. (São Paulo, Saraiva).
- DE CARRERAS SERRA, Francesc (2011): “Derecho de participación política”, en Aragón Reyes, Manuel (Director) y Aguado, César (Coordinador), *Constitución, Estado constitucional, partidos y elecciones y fuentes del derecho, Tomo I. Temas básicos de Derecho Constitucional*, 2ª ed. (Navarra, Thomson Reuters), pp. 232-235.
- DE MELO, Mônica (2001): *Plebiscito, referendo e iniciativa popular. Mecanismos constitucionais de participação popular* (Porto Alegre, Sergio Antonio Fabris).
- DE MESQUITA BENEVIDES, María Victoria (1996): *A cidadania ativa: referendo, plebiscito e iniciativa popular legislativa*, 2ª ed. (São Paulo, Ática).
- DE OLIVEIRA, Yuri y JARDIM DE OLIVEIRA, Renata (2015): “Emendas constitucionais: caminhos democráticos para a legitimação popular, com base em Habermas”, en *Teorías da democracia e Direitos políticos, XXIV Encontro Nacional do Conpedi*, UFS, pp. 346-361.
- DE VEGA, Pedro (2007): *La reforma constitucional y la problemática del poder constituyente* (Madrid, Tecnos).
- DIAS MENEZES DE ALMEIDA, Fernanda (2013): “Título III. Da Organização do Estado. Capítulo I. Da organização político-administrativa”, en Gomes Canotilho J.J. et al., *Comentários à Constituição do Brasil* (São Paulo, Saraiva-Almedina), pp. 700-706.
- ESPÍNDOLA, Ruy Samuel (2011): “Autoconvocação de referendos e plebiscitos pela população (análise do caso brasileiro)”, en *Revista de Direito Constitucional e Internacional* (Nº 75), pp. 335-355.
- FIGUEIRA MARQUES DE OLIVEIRA, Eduardo (2005): *O plebiscito na atividade legislativa e a experiência brasileira* (Brasília, Universidade do Legislativo Brasileiro).

- GARRORENA MORALES, Ángel (2011): “Estado Democrático”, en Aragón Reyes, Manuel (Director) y Aguado Renedo, César (Codirector), *Constitución, Estado Constitucional, Partidos y Elecciones y Fuentes del Derecho. Temas básicos de Derecho Constitucional*, Tomo I (Navarra, Thomson Reuters), pp. 124-131.
- GOMES CANOTILHO, Jose Joaquim (2012): *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*, 7ª ed., 11ª reimp. (Coimbra, Almedina).
- GONÇALVES, Manuel (1993): *Do processo legislativo*, 3ª ed. (São Paulo, Saraiva).
- GUEDES, Néviton (2014): “Capítulo IV. Dos direitos políticos”, en Gomes Canotilho, José Joaquim *et al.*, *Comentários à Constituição do Brasil* (São Paulo, Saraiva/Almedina), pp. 654-689.
- LEMBO, Claudio y CAGGIANO, Monica H. (2010): “Direitos políticos. O partido político, canal de comunicação entre governantes e governados”, en Gandra da Silva, Ives *et al.*, *Tratado de Direito Constitucional, Tomo I* (São Paulo, Saraiva), pp. 861-882.
- LENZA, Pedro (2010): *Direito Constitucional esquematizado*. (São Paulo. Saraiva).
- LINDE PANIAGUA, Enrique y HERRERO LERA, Miguel (1980): “Comentario a la ley orgánica de modalidades de referéndum”, en *Revista de Derecho Político* (Nº 6), pp. 83-105.
- LORA DE ALARCÓN, Pietro Jesús (2000): “A democracia semidireta na Constituição de 1988”, en *Revista de Direito Constitucional e Internacional* (Nº 33), pp. 141-173.
- LUCIANI, Massimo (2008): “El referendun. Cuestiones teóricas y de la experiencia italiana”, en *Revista catalana de dret public* (Nº 37), pp. 1-15.
- MAMEDE, Gladston (1997): “Hipocrisia: o mito da cidadania no Brasil”, en *Revista de Informação Legislativa* (Nº 134), pp. 219-230.
- MARCO MARCO, Joaquín (2006): “El letargo participativo: la iniciativa legislativa popular en España”, en *Revista de las Cortes Generales* (Nº 69), pp. 39-82.
- MENDES, Gilmar (2011): *Curso de Direito Constitucional*, 6ª ed. (São Paulo, Saraiva).
- MIRANDA, Jorge (2008): *Manual de direito constitucional, Tomo I*, 6ª ed. (Coimbra, Coimbra Editora).
- MOISÉS, José Álvaro (1990): *Cidadania e Participação - Ensaio sobre o referendo, o plebiscito e a iniciativa popular legislativa na nova Constituição* (São Paulo, Marco Zero).
- NAVARRO GARCÍA, Alexandre (2005): “Democracia semidireta. Referendo, plebiscito, iniciativa popular e legislação participativa”, en *Revista de Informação Legislativa* (Nº 166), pp. 9-22.

- NOBRE, Marcos (2013): *Choque de democracia. Razões da revolta* (São Paulo Companhia das Letras).
- NOVAIS DE MACEDO, Paulo Sergio (2008): “Democracia participativa na Constituição Brasileira”, en *Revista de Informação Legislativa*, (Nº 178), pp. 181-193.
- PÉREZ ALBERDI, M<sup>a</sup>. Reyes (2013): *El derecho fundamental a participar en los asuntos públicos* (Madrid, Congreso de los Diputados).
- PÉREZ ROYO, Javier (2010): *Curso de Derecho Constitucional*, 12<sup>a</sup> ed. (Madrid, Marcial Pons).
- PÉREZ SOLA, Nicolás (1994): *La regulación constitucional del referéndum* (Jaén, Universidad de Jaén).
- PRESNO LINERA, Miguel Ángel (2014): “La democracia directa y la falacia de sus riesgos”, en Gutiérrez, Ignacio (coord.), *La democracia indignada* (Granada, Comares), pp. 61-84.
- RÉIS, Marlon (2012): *Direito Eleitoral Brasileiro* (Brasília, Alumnus).
- RIBEIRO, Hércio (2004): “A iniciativa popular como instrumento da democracia participativa”, *Universidade Presbiteriana de Mackenzie*.
- ROCHA, Maria Elizabeth (2005): “Referendo e Plebiscito. Instrumentos de participação popular na formação dos atos de governo”, en *Revista Jurídica Consulex*, (Nº 209), pp. 1-24.
- ROMANELLI DA SILVA, Daniela (2005): *Democracia e direitos políticos* (São Paulo, Imprensa).
- DESIREE SALGADO, Eneida (2006): “Iniciativa popular de leis. As proposições, o positivado e o possível”, en *Revista de Informação Legislativa* (Nº 69), pp. 95-100.
- SANTOS, Luiz Cláudio Alves (2009): *A participação popular na iniciativa das leis no contexto da democracia representativa e da participação política no Brasil*. (Brasília: Biblioteca Digital da Câmara dos Deputados).
- SARLET, Ingo y ALMAGRO CASTRO, David (2013): “Los derechos políticos en España y Brasil: una aproximación en perspectiva comparada”, en *Estudios Constitucionales* (Año 11, Nº 1), pp. 381-424.
- SGARBI, Adrian (1999): *O referendo* (Rio de Janeiro, Renovar).
- Soto Barrientos, Francisco (2013): “El referéndum en América Latina: un análisis desde el derecho comparado”, en *Boletín Mexicano de Derecho Comparado* (Nº 136), pp. 317-346.
- STRIQUER SOARES, Marcos Antônio (1998): *O plebiscito, o referendo e o exercício do poder* (São Paulo, Celso Bastos Editor).

NORMAS JURÍDICAS CITADAS

- Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil (de 24 de fevereiro de 1891).
- Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil (de 16 de julho de 1934).
- Constituição dos Estados Unidos do Brasil (de 10 de novembro de 1937).
- Constituição dos Estados Unidos do Brasil (de 18 de setembro de 1946).
- Regimento da Assembleia Nacional Constituinte. [Fecha de consulta 2/06/2016].  
Disponível em [[http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao/Constituicoes\\_Brasileiras/constituicao/cidadada/publicacoes/regimento\\_interno\\_anc](http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao/Constituicoes_Brasileiras/constituicao/cidadada/publicacoes/regimento_interno_anc)].
- Constituição Federal de 1988, Diário Oficial da União Nº 191A - 5 de outubro de 1988.
- Constitución de la Nación Argentina de 22 de agosto 1994.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Diario Oficial de la Federación de 5 de febrero de 1917.
- Constitución Política de Colombia de 4 de julio de 1991. *Gaceta Constitucional* número 114 del domingo 4 de julio de 1991.
- Constitución Política de la República de Chile de 8 de agosto de 1980.
- Constitución de la República Bolivariana de Venezuela de 15 de diciembre de 1999.
- Constitución de la República de Cuba de 24 de febrero de 1976.
- Constitución de la República de Ecuador de 28 de septiembre de 2008.
- Artículo 2 Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT)
- Lei Nº 9.709, de 18 de novembro de 1998. Diário Oficial da União –Seção 1– 19.11.1998.
- Lei Nº 8.930, de 6 de setembro de 1994. Diário Oficial da União 7.09.1994.
- Lei Nº 9.840, de 28 de setembro de 1999. Diário Oficial da União 29.9. 1999.
- Lei Complementar Nº 135, de 4 de junho de 2010. Diário Oficial da União 7.06.2010.
- Proposta de Emenda à Constituição 286/13 (PEC 286/13) [fecha de consulta 2.06.2016] [Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetratamiento?idProposicao=585094>].
- Ley reglamentaria Nº 24.747 [fecha de consulta 02/06/2016]. [Disponível em: <http://www1.hcdn.gov.ar/dependencias/dip/textos%20actualizados/24747-iniciativa%20popular.pdf>].

Regimento Interno da Câmara dos Deputados (RICD) [fecha de consulta 2/06/2016] [Disponibile en: <http://www.senado.gov.br/legislacao/regs/RegimentoComum2015.pdf>].

Regimento Comum do Congresso Nacional (RCCN) [fecha de consulta 2/06/2016] [Disponibile en: <http://www.senado.gov.br/legislacao/regs/RegimentoComum2015.pdf>].

#### DOCUMENTOS ELECTRÓNICOS

<http://www.eleccionesyencuestas.es/mexico-censo-electoral-federal>.

<http://memoria.ebc.com.br/agenciabrasil/noticia/2013-06-30/nos-ultimos-20-anos-brasil-fez-um-plebiscito-e-um-referendo>.

[http://www.bbc.com/portuguese/noticias/2015/04/150429\\_divulgacao\\_pnad\\_ibge\\_lgb](http://www.bbc.com/portuguese/noticias/2015/04/150429_divulgacao_pnad_ibge_lgb).

<http://www.tse.jus.br/eleitor/estatisticas-de-eleitorado/consulta-quantitativo>.

<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=585094>.