

LA CONFIGURACIÓN NORMATIVA DEL REFERENDO EN AMÉRICA LATINA

THE REGULATORY CONFIGURATION OF THE REFERENDUM IN LATIN AMERICA



Recebimento em 03/10/2022
Aceito em 13/10/2022

Lisandra Esquivel Cabezas¹

<http://orcid.org/0000-0003-3519-0679>

lecabezas92@gmail.com

RESUMEN

El presente artículo tiene como objetivo realizar un análisis comparado de la configuración normativa del referendo en una muestra de diecinueve países de América Latina. Se parte de establecer el marco conceptual necesario para la comparación a partir de la delimitación de las características y etapas del procedimiento del referendo. Sobre esta base se identifican quince tendencias normativas que hoy presenta la institución del referendo en la región: el reconocimiento constitucional y su desarrollo en normas infraconstitucionales, la regulación de más de un tipo de referendo según su objeto, el reconocimiento del referendo constitucional, la previsión del referendo a nivel nacional y local, las formas preceptiva y facultativa, la utilización de la forma preceptiva del referendo para las reformas constitucionales, la regulación de la iniciativa popular de referendo, los límites en los contenidos que pueden someterse a referendo, las reglas sobre la formulación, aprobación y/o control de la pregunta, la regulación de especificidades para las campañas, la aplicación de la regla de la mayoría para la aprobación de una de las opciones y el reconocimiento del carácter vinculante de los resultados.

PALABRAS CLAVES: Referendo; tendencias; configuración normativa; América Latina.

ABSTRACT

The objective of this article is to carry out a comparative analysis of the referendum regulation in a sample of nineteen Latin American countries. The starting point is to establish the conceptual framework necessary for the comparison based on the delimitation of the characteristics, typologies and stages of the referendum procedure. On this basis, fifteen normative tendencies that the institution of the referendum in the region presents today are identified: constitutional recognition and its development in infraconstitutional norms, the regulation of more than one type of referendum according to its object, the recognition of the constitutional referendum, the forecast of the referendum at the national and local levels, the mandatory and optional forms, the use of the

¹ UNIVERSIDAD DE LA HABANA.



mandatory form of the referendum for constitutional reforms, the regulation of the popular referendum initiative, the limits on the contents that can be submitted to a referendum, the rules on the formulation, approval and/or control of the question, the regulation of specificities for the campaigns, the application of the majority rule for the approval of one of the options and the recognition of the binding nature of the results.

KEYWORDS: Referendum; normative regulation; Latin America.

1 INTRODUCCIÓN

En América Latina, después de la segunda mitad del siglo XX comienza un lento pero continuo movimiento a favor del referendo como instrumento político y jurídico. Una oleada de reformas constitucionales insertó y amplió la presencia del mecanismo referendario dentro del juego político de la región.²

No obstante, a pesar de su reconocimiento generalizado, su desarrollo ha venido aparejado de factores que impiden que este mecanismo logre en el escenario político proyectarse como herramienta democrática popular y producir los efectos democratizadores esperados. En términos de instituciones de democracia directa, los investigadores, refiriéndose a sus limitaciones coinciden en que “el diablo está en los detalles” y muchas veces estos “detalles” se encuentran en la propia configuración normativa que se le ha dado a la institución referendaria.

Los estudios comparados sobre el uso del referendo en América Latina han señalado como limitaciones: la disfuncionalidad de la iniciativa popular de referendo (IPR), (Panamá, Costa Rica, Ecuador, México, Colombia, Perú); la falta de responsabilidad de la autoridades para con las reglas del juego previstas (Costa Rica, Colombia, Bolivia, México); el desarrollo de referendos sin la adecuada formación de la opinión pública ni el tiempo para realizarlo (Colombia en el plebiscito por la Paz, así como las consultas de Perú y Ecuador de 2018); así como la inadecuada implementación de los resultados. Estos elementos están todos relacionados de alguna manera con la configuración normativa que se le otorga al referendo en cada uno de los ordenamientos jurídicos nacionales y que han sido descritas como defectuosas, imprecisas y limitantes de la participación. (TUESTA Y WELP, 2020)

En la literatura especializada prevalecen los acercamientos al tema desde la ciencia política con énfasis en el análisis empírico del fenómeno en contextos nacionales y relativos a la

² Primero Colombia (1991), Perú (1993), luego Venezuela (1999) y posteriormente Costa Rica (2003), Ecuador (2008) y Bolivia (2009). Este proceso de reformas constitucionales continuó hasta que para el 2012 con la incorporación de México a nivel nacional, todos los países de la región lo reconocían –excepto Haití para las reformas constitucionales.



generalidad de mecanismos de democracia directa (MDD). Sin embargo, queda todavía mucho por aportar desde la ciencia jurídica y en las especificidades del mecanismo referendario. Los análisis en clave técnico-jurídico comparada son aún más escasos.

Con el ánimo de contribuir en este ámbito, el presente artículo tiene como objetivo realizar un análisis comparado de la configuración normativa del referendo en una muestra de diecinueve países de América Latina³ y con ello identificar las tendencias que hoy se pueden apreciar en su regulación jurídica regional. Los resultados contribuyen a obtener un panorama latinoamericano más profundo con relación a la diversidad de formas de regulación del referendo, pero también a aquellos elementos comunes que tipifican a la región. Los datos que se muestran constituyen un importante elemento a tener en cuenta para futuros análisis de procesos referendarios que viva América Latina.

El trabajo parte de establecer el marco conceptual utilizado para el análisis del referendo como institución de democracia directa a partir de la delimitación de sus características y procedimiento. Luego sobre esta base se realiza el análisis comparativo de la configuración del referendo en América Latina y se identifican quince tendencias normativas.

El estudio comparado se centra en la configuración del mecanismo a nivel nacional, aunque también se aborda su reconocimiento en el ámbito local desde la normativa constitucional y leyes complementarias. Los indicadores de la comparación jurídica fueron seleccionados sobre la base de las etapas fundamentales del procedimiento de referendo (activación, consulta y decisión). Entre estos se encuentran elementos como: el reconocimiento del referendo en el ordenamiento jurídico, la previsión según el objeto y el ámbito territorial del referendo, las formas previstas de activación del mecanismo, las características de la IPR, la previsión de límites materiales, el tratamiento de la pregunta sometida a referendo, los límites formales para la validez del acto, la campaña del referendo, las reglas para la aprobación de los resultados, así como su carácter vinculante o no.

La comparación jurídica realizada no se detiene en el análisis de las experiencias prácticas latinoamericanas y sus resultados.⁴ A pesar de la importancia que se le concede al estudio empírico del fenómeno, este artículo defiende y centra su atención en la configuración normativa del referendo como un elemento garantista de su utilización democrática.

³ Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Haití, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay y Venezuela.

⁴ Sobre las experiencias prácticas en la utilización del referendo y sus resultados pueden verse entre otros autores: (WELP, 2008, 2010) (ZOVATTO, 2015, p. 34-75) (TUESTA; WELP, 2020, p. 23-311) Puede verse también los datos estadísticos ofrecidos por el Center for Research on Direct Democracy en www.c2d.ch.



2 DELIMITACIÓN DEL OBJETO DE LA COMPARACIÓN. EL REFERENDO: MARCO CONCEPTUAL PARA EL ANÁLISIS

El *referendum* es una institución de democracia directa incluso para aquellos con una visión restringida de este concepto.⁵ Su noción⁶ implica dos dimensiones de análisis: una de tipo técnico-procedimental y otra político-jurídico.

Desde su dimensión procedimental, el referendo como mecanismo, se suele vincular a la realización del sufragio universal y secreto (ALTMAN, 2010, p. 10) con relación a una pregunta que se le realiza al cuerpo electoral para que este se pronuncie de forma afirmativa, negativa o en blanco. Aunque los autores tienden a enfocar su atención en la votación, el procedimiento de referendo no inicia ni termina con la realización del sufragio. Este último es tan sólo un momento dentro de una de las etapas y fases por las que se transita.

Esta dimensión implica extender la noción del referendo más allá del mero ejercicio sufragista y visualizarlo como una secuencia de etapas consecutivas en las que se realizan actos o actividades interrelacionados a través de los cuales la ciudadanía logra tomar parte⁷ en el proceso decisional. Aunque el desarrollo de un referendo en cada país puede presentar diferentes particularidades, se propone a efectos metodológicos distinguir en su realización tres etapas fundamentales: de *activación*, de *consulta* y de *decisión*.⁸

En la primera etapa se activa o convoca al mecanismo. Esto puede producirse a partir de configurarse un supuesto de hecho previsto en el texto constitucional del cual se derive obligatoriamente el ejercicio referendario (referendo preceptivo) o puede producirse a partir de la iniciativa de un sujeto político legitimado (referendo facultativo), ya sea un por ciento del patrón

⁵ Las instituciones de democracia directa son formas procedimentadas de participación política de la ciudadanía—distintas a la selección de representantes políticos— para intervenir de manera directa en la esfera estructural y decisoria del poder público. Según LISSIDINI este concepto admite graduaciones que van desde concepciones “minimalistas” que consideran exclusivamente al referendo o a todas las consultas populares en sus diversas formas jurídicas (referendo, plebiscito y revocatoria de mandato). Otras, más amplias que incluyen a la iniciativa legislativa y las “maximalistas” que entienden que democracia directa también comprende la participación ciudadana en las decisiones sobre el uso de los recursos fiscales (presupuesto participativo) y en el control de la política (como la defensoría del pueblo y la auditoría ciudadana)”. (LISSIDINI, 2008, p. 13-14). Autores como TIERNEY llegan a referirse al referendo y a la democracia directa como sinónimos. (Tierney, 2012 p. 11) Sin embargo, debe mencionarse que estudios muy recientes como el de TRUEBLOOD cuestionan la idea del referendo como institución de democracia directa y defienden al referendo como mecanismo propio de la democracia representativa. Sus argumentos giran en torno a que ningún ejercicio referendario es ajeno a la representación política y que necesita de ella para su diseño, y realización (TRUEBLOOD, 2020).

⁶ Según la RAE conocimiento o idea que se tiene de algo. Véase: www.dle.rae.es.

⁷ Sartori señala y se suscribe que la “(...) participación es tomar parte en persona, y una parte autoactiva, (...) no es un mero «ser parte de» y aún menos «un ser hecho parte de» involuntario. La participación es automovimiento (...)” (SARTORI, 1995, p. 153)

⁸ El análisis del referendo desde una perspectiva procedimental no es recurrente en la literatura especializada. Un análisis de este tipo, pero en sede de iniciativa legislativa popular puede verse en MATILLA; CARVALHO; LÚCIA, 2018, p. 344-347.



electoral (referendo desde abajo o iniciativa popular de referendo), el órgano legislativo o el jefe de Estado (referendo desde arriba). Se incluyen en esta etapa los actos requeridos para la validez de la iniciativa popular de referendo como son: la recolecta de firmas, la comprobación-autenticación de las mismas, la entrega de la solicitud ante el órgano legitimado para su tramitación y decisión. Debe determinarse la pregunta o preguntas a realizarse en la consulta popular, así como puede someterse la iniciativa a control constitucional. La propuesta además puede ser objeto de lo que se conoce en la doctrina como *pre-referendos*. (ALTMAN, 2013)

En la segunda etapa se prepara y desarrolla la consulta popular. En la fase preparatoria se realizan una serie de actividades que tributan al mejor desarrollo de la consulta entre las que puede destacarse la designación de las autoridades que dirigen el proceso electoral tanto a nivel nacional como en el ámbito local, se emite información verídica e imparcial sobre el contenido del proyecto o disposición jurídica a debate, se desarrolla la campaña de comunicación, así como se pueden realizar asambleas de discusión (ya sean partidistas, comunitarias, laborales, etc.) para brindar información y debatir sobre los elementos que se proponen. Otra fase de esta etapa es la realización de la consulta propiamente dicha a través del voto universal, directo y secreto de los electores. Dicha consulta puede estar sujeta a un *quorum* de participación mínima para la validez y/o eficacia del ejercicio participativo.

La tercera etapa o de decisión es la fase conclusiva del procedimiento. Realizada la votación se determina la opción vencedora en el referendo a partir de la aplicación de reglas democráticas. Además, se comprueba si esta opción obtuvo el porcentaje de aprobación requerido en la legislación para la eficacia del mecanismo (en caso de que se exija). De cumplirse lo anterior se desarrollan los efectos jurídicos y políticos previstos como consecuencia de la realización de la consulta. El resultado del referendo puede ser vinculante o no para los poderes públicos. En caso de resultar vinculantes sus efectos jurídicos pueden estar relacionados, por ejemplo, con la inserción de la disposición jurídica aprobada al ordenamiento jurídico, la derogación total o parcial de una disposición jurídica, la ratificación o no de un tratado internacional, entre otros.

Sin embargo, el abordaje del referendo sólo desde esta visión llevaría a asumir como iguales instituciones participativas diversas que compartan semejanzas en su procedimiento. De ahí que para una noción acabada de la institución deben valorarse, además, las características políticos-jurídicas que expliquen su impacto y trascendencia en el ejercicio del poder político público y lo distinguan de otras instituciones de democracia directa que también se realicen mediante el voto, como poder ser la revocatoria de mandato (*recall*) o el plebiscito.



El referendo debe distinguirse primero de la elección de representantes⁹ y su par dialéctico-antitético, el *recall* o revocatoria de mandato (GARCÍA, 1984, p. 184). Estos últimos actúan –a diferencia del referendo– en el ámbito estructural del poder del Estado. El primero para la selección de la representación en política y el segundo como sanción sobre el representante político al removerlo de su cargo antes de que expire el plazo constitucional de su mandato. Mientras, el área de actuación del referendo se encuentra atada al ámbito decisorio del poder político público, es decir, vinculado a la decisión en sí misma y no a la conformación de la estructura representativa que la toma. De ahí que se diferencian por sus objetivos y por el ámbito del poder del Estado sobre el cual actúan y tienen sus efectos.

La ciencia jurídica para diferenciar entre las instituciones de referendo y plebiscito distingue entre la naturaleza política o jurídica que puede tener la decisión que se somete a votación. BISCARETTI DI RUFFIA, por ejemplo, considera que el término plebiscito debería reservarse para el pronunciamiento del cuerpo electoral en relación con un hecho, acto político o medida de gobierno, reservando la denominación de *referendo* para la “manifestación del cuerpo electoral respecto a un acto normativo” (1965, p. 414). En una línea similar LOEWENSTEIN señala que la distinción entre referendo y plebiscito, es que este último debe utilizarse para “votaciones sobre cuestiones no constitucionales y no legislativas” (1970, p. 331), su objeto –refiere– serían las modificaciones de fronteras o el cambio de soberanía.

No obstante, otros autores, -fundamentalmente desde la ciencia política (KAUFMANN; BÜCHI; BRAUN, 2007 p. 11) (ALTMAN, 2010, p.15)- establecen la distinción entre estas dos instituciones basándose en quién activa el mecanismo. Según esta lógica se reserva la denominación referendo para aquellas que son activadas por la ciudadanía (*bottom-up*) y plebiscito para aquellas convocadas a discreción de las autoridades (*top-down*).

Esta última variante soslaya –desde el análisis jurídico– diferencias en cuanto a dos instituciones que pueden resultar similares en su procedimentación, pero que han ido adquiriendo identidad propia tanto en el ámbito teórico como práctico en cuanto a su contenido, características y efectos de su realización en el ordenamiento jurídico y en el sistema político en general.

⁹ “(...) su objetivo no es la elección de los miembros de los órganos democrático-representativos (legislativo o ejecutivo) sino involucrar al conjunto de la ciudadanía en el proceso de toma de decisiones.” (RIAL, s/f.). Así lo afirma también ZOVATTO al esgrimir que “su objetivo principal es involucrar al conjunto de la ciudadanía en el proceso de toma de decisiones sobre las cuestiones públicas (actos o normas) y no el de elegir a los miembros de los poderes Legislativo o Ejecutivo.” (ZOVATTO, 2002).



En esta línea, mientras que el referendo recae sobre un acto normativo¹⁰, el plebiscito lo hace sobre un acto de naturaleza gubernamental y de gobierno¹¹ caracterizado por una nota de excepcionalidad y extraordinariedad en el orden interno o internacional (BISCARETTI DI RUFFIA, 1965, p. 415). La utilización del plebiscito se asocia a la existencia de una crisis política en la que se recurre a un medio extraordinario para su resolución, lo que le imprime un matiz coyuntural en donde prima o se pondera la decisión política frente a la racionalidad jurídica que caracteriza al referendo (AGUIAR DE LUQUE, 1977, p. 115). Esto supone que la consulta plebiscitaria tienda a ser iniciada a instancia de un órgano del poder político, generalmente a petición del ejecutivo.

Otra diferencia estriba en los efectos que producen en el ordenamiento jurídico. Para el caso del plebiscito la decisión política tomada en la consulta popular será susceptible de tomar forma jurídica. Empero para su inserción en el ordenamiento, necesitará de un acto normativo posterior, ya sea a partir de la promulgación de una o varias disposiciones jurídicas.¹²

En cambio, en el referendo se lleva a consulta directamente una propuesta de instrumentalización jurídica, contentiva de una, varias o múltiples decisiones políticas. Esto delinea algunos de sus rasgos característicos, la pregunta del plebiscito tiende a hacer referencia a una cuestión o asunto muy específico y en el referendo el rango de elementos a evaluar con relación a una temática será mayor. Sin dudas, esto añade complejidad a las consultas realizadas a través del referendo, pero amplía la posibilidad de decisión de la ciudadanía, quienes votarán no solo con relación a una temática concreta, sino también a cuáles deben ser los marcos jurídicos que la sostengan.

¹⁰ Según CAÑIZARES forma jurídica mediante la cual el Estado establece preceptos de carácter general. Tales como leyes, reglamentos, decretos y resoluciones. Véase: CAÑIZARES, Fernando Diego: Teoría del Estado. Editorial Pueblo y Educación, 1979, p. 152.

¹¹ La noción de acto de gobierno hace referencia a un acto de Estado distinto de los actos administrativos realizados por el órgano superior con función ejecutiva. Esta categoría surge en Francia por obra de la jurisprudencia del *Conseil d'État* en la III República y fue reconocida y desarrollada no sólo en el sistema jurídico francés sino también en otros como el italiano y el español, así como en la doctrina inglesa (*Act of State*) y la doctrina norteamericana (*political questions*) hasta generalizarse por razones históricas diversas. Esta doctrina tuvo como objetivo común identificar una serie de actos estatales distintos a los actos administrativos que escapaban al control de la jurisdicción contencioso-administrativa. Lo que surgió como un ejercicio casuístico de la jurisprudencia al abstenerse de pronunciarse sobre un asunto en el que subyacía un *móvil político*, pasa a reconocerse una “lista” de actos de gobierno que se fue concretando sobre los actos del Ejecutivo en sus relaciones con otros poderes del Estado, en sus relaciones internacionales (firma de tratados y convenios, envío de misiones humanitarias, otorgamiento de la condición de refugiado político), aquellos derivados del ejercicio del Poder de Gracia y Amnistía así como determinados actos ejecutivos de orden excepcional (seguridad interior y exterior, emergencia, estado de sitio). Sobre los actos de gobierno puede verse entre otros: (BREWER-CARÍAS, 1986, p. 65-68); (MALAGÓN, 2005, p. 167-190); (SÁNCHEZ 2010, p. 532-535).

¹² El plebiscito es “una consulta al cuerpo electoral sobre un acto de naturaleza gubernamental o constitucional, es decir, política, en el sentido genuino de la palabra. No gira en torno a un acto legislativo, sino a una decisión política, aunque susceptible quizá de tomar forma jurídica” (GARCÍA, 1984, p. 184.)



En el Derecho Comparado la diferenciación entre referendo y plebiscito es aún más diversa que en el ámbito teórico. En Francia por ejemplo el ordenamiento jurídico reserva el concepto de *plebiscito* a las consultas sobre hechos y personas, mientras que la Constitución española utiliza el concepto de *referendo* tanto para referirse a consultas sobre textos normativos (arts. 167 y 168; 151.2 y 152.2) como a consultas sobre decisiones políticas de especial trascendencia (art. 92, art. 151.1 y Disposición Transitoria Cuarta). Solo hace referencia al concepto de *plebiscito* en la Disposición Transitoria Segunda donde se refiere a una consulta sobre un texto normativo. En la región latinoamericana la cuestión es aún más diversa. En Uruguay se le denomina plebiscito al mecanismo utilizado para la reforma constitucional y referendo para la abrogación de leyes; pero ambos se refieren a actos normativos (art. 79, 304 y 331 constitucional). Brasil por su parte establece la distinción según el momento de la formación de la ley sobre la cual se actúa, denominándole plebiscito a las consultas para la aprobación de proyectos de leyes y referendos para la abrogación o derogación de disposiciones jurídicas.

Sin embargo, a los efectos de la comparación jurídica que se realiza, se entendió al referendo en su dimensión técnico procedimental como una forma de procedimentar la participación popular que incluye una serie de etapas -dentro de las que se encuentra el ejercicio del voto directo, secreto y universal- a través de los cuales la ciudadanía logra tomar parte en el proceso decisional. Desde su dimensión político jurídica se entendió como referendo a toda institución de democracia directa que actúa y tiene sus efectos en el ámbito decisorio del poder público político y en el cual se produce una manifestación del cuerpo electoral respecto a un acto normativo.

3 ANÁLISIS DE LA CONFIGURACIÓN NORMATIVA DEL REFERENDO EN AMÉRICA LATINA. IDENTIFICACIÓN DE TENDENCIAS NORMATIVAS

Con el objetivo de identificar tendencias en la configuración normativa del referendo se analizó la regulación actual (constitucional y de leyes complementarias) del referendo a nivel nacional en diecinueve¹³ de los países de América Latina. Para la determinación de los referentes

¹³ Los países en estudio son: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Haití, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay y Venezuela. Aunque la composición por países de América Latina puede variar en dependencia de la fuente que se consulte, a los efectos de la presente investigación se entiende la expresión *Latinoamérica* como un concepto étnico-geográfico que se utiliza para identificar una parte del continente americano cuya lengua y cultura son prioritariamente latinas. Véase: Real Academia de la Lengua (RAE) en <https://dle.rae.es/latinoamericano>. Por esta razón se excluyen del estudio países cercanos geográficamente como Belice, Surinam y Guyana. Puerto Rico y Guayana Francesa fueron excluidos también al no constituir países soberanos, sino territorios de Estados Unidos y Francia respectivamente.



normativos se tomó como criterio de medida la regulación mayoritaria. En este caso de diecinueve países en estudio, diez definieron una tendencia normativa.

Para la comparación se seleccionaron, sobre la base de las etapas previamente señaladas, las siguientes variables: en la etapa de activación 1) reconocimiento del referendo en el ordenamiento jurídico, 2) previsión según el objeto y el ámbito territorial del referendo 3) formas previstas de activación del mecanismo (preceptiva y/o facultativa), 4) características de la iniciativa popular de referendo, 5) previsión de límites materiales, 6) tratamiento de la pregunta sometida a referendo. En la etapa de consulta se tuvo en cuenta 7) los límites formales (temporales y de participación) para la validez del acto, así como la 8) campaña del referendo. En la etapa decisoria se analizan las 9) reglas para la aprobación de los resultados, así como su 10) carácter vinculante o no.

Etapas de activación.

Variable 1: Reconocimiento de la institución en el ordenamiento jurídico.

En América Latina de los países en estudio dieciocho (18) reconocen al referendo en alguna de sus modalidades en el texto constitucional.¹⁴ De ellos quince (15) desarrollan su configuración en normas infra-constitucionales. Sólo uno (1) de los países en estudio no reconocen al mecanismo participativo: Haití cuya Constitución lo prohíbe expresamente.¹⁵

Tendencia normativa 1: Reconocimiento constitucional del referendo.

Tendencia normativa 2: Desarrollo de su configuración en normas infra-constitucionales.

Variable 2: Previsión según el objeto y el ámbito territorial del referendo.

Trece (13) de los países en estudio reconocen más de un tipo de referendo según su objeto.¹⁶ Predomina la previsión de este mecanismo para las reformas constitucionales (15), seguido del referendo legislativo aprobatorio (8) y del referendo legislativo derogatorio total (abrogatorio) y parcial de ley (7).

Según el ámbito territorial en el que puede emplearse dieciocho (18) lo reconocen a nivel nacional y once (11) lo hacen a nivel local.

Tendencia normativa 3: Regulación de más de un tipo de referendo según su objeto.

¹⁴ Los textos constitucionales de países como Argentina, Chile, Guatemala y México utilizan diferentes significados para los términos consulta popular y plebiscitos a la hora de referirse a lo que técnicamente se defiende como referendo, por lo que, en virtud de la coherencia de la investigación, se entenderá para el análisis cuantitativo como reconocido el mecanismo, aunque se le denomine de manera distinta. Esto se realizó en aquellos casos en los que por la redacción del articulado se pudo distinguirse los elementos propios de la institución (identificados en epígrafes anteriores) en alguna de sus modalidades.

¹⁵ Cfr. Constitución de Haití de 1987 con reformas hasta 2012, art. 284-3: “Las elecciones generales para enmendar la Constitución por referéndum están estrictamente prohibidas.”

¹⁶ Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Honduras, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, Uruguay y Venezuela.



Tendencia normativa 4: Reconocimiento del referendo constitucional.

Tendencia normativa 5 y 6: Previsión del referendo a nivel nacional y local.

Variable 3: Formas previstas de activación del mecanismo (preceptiva y/o facultativa)

Doce (12) de los países en estudio regulan referendos preceptivos y siete (7) no lo hacen. De aquellos que lo regulan su previsión normativa versa principalmente sobre temas relacionados con las reformas constitucionales (totales o parciales)¹⁷, además de otros como la convocatoria a asambleas constituyentes¹⁸, así como la aprobación popular previa a la ratificación de tratados internacionales.¹⁹

La regulación de la activación del mecanismo de forma facultativa predomina frente a la de tipo preceptivo u obligatorio con catorce (14) países. Los sujetos con iniciativa de referendo varían entre los órganos públicos con funciones legislativas y ejecutivas y un sector del padrón electoral. Predomina en este sentido en América Latina la previsión normativa de la activación desde abajo, es decir por una parte del cuerpo electoral, con diez (10) países que lo regulan de los catorce que prevén este tipo de activación. Entre los que regulan la iniciativa de referendo desde abajo predomina su conjugación con otros sujetos legitimados para la activación (8)²⁰ frente a otros (2)²¹ que lo regulan como única vía.

Tendencia normativa 7 y 8: Regulación del referendo en sus formas preceptiva y facultativa.

Tendencia normativa 9: Utilización de la forma preceptiva del referendo para las reformas constitucionales.

Tendencia normativa 10: Regulación de la iniciativa popular de referendo.

Variable 4: Características de la iniciativa popular de referendo.

La regulación del sector del padrón electoral que debe respaldar la propuesta de iniciativa de referendo es heterogénea. Predomina su previsión en formas porcentuales (9 países) frente a números absolutos (1 país). El rango de apoyo requerido va desde menos del uno por ciento (1%), como en el caso de Nicaragua con cincuenta mil firmas, hasta el veinte y veinticinco por ciento (20-25%) requerido en Bolivia y en Uruguay respectivamente.

¹⁷ Así lo reconoce la Constitución de Bolivia (art. 411.1.2); Constitución de Colombia (art. 377); la Constitución de Ecuador (arts. 442 y 444); Constitución de Guatemala (art. 280); Constitución de Panamá (arts. 313 y 314); Constitución de Paraguay (art. 290); Constitución de Perú (art. 206); Constitución de República Dominicana (art. 272); Constitución de Uruguay (art. 331); Constitución de Venezuela (arts. 341.3 y 344).

¹⁸ Cfr. Constitución de Bolivia (art. 411.1).

¹⁹ Cfr. Constitución de Bolivia (arts. 257 y 260); en la Constitución de Ecuador (art. 420) en este caso para la denuncia de un tratado aprobado por la ciudadanía en referendo; en la Constitución de Panamá (art. 325) sobre los tratados relativos al canal de Panamá; Constitución de El Salvador (art. 89) sobre la integración centroamericana.

²⁰ Este es el caso de países como Nicaragua, Ecuador, Honduras, México, Bolivia, Colombia, Costa Rica y Venezuela.

²¹ Obsérvese en Perú y Uruguay.



En cuatro (4) de los países que reconocen distintos tipos de referendo se le asigna a cada tipología un porcentaje diferente como requisito para la iniciativa. Este es el caso de Venezuela, Uruguay, Ecuador y Colombia.²²

Sobre el plazo para la recogida de firmas en seis (6) de ellos no se regula este requisito y en los restantes cuatro el rango de tiempo conferido para esta etapa de la iniciativa varía de seis meses a un año.²³

De los diez países que reconocen la institución, seis de ellos lo hacen de manera directa, es decir, el cumplimiento de los requisitos de la iniciativa popular de referendo provoca como efecto inmediato la convocatoria a referendo por el órgano facultado.²⁴ Mientras que otros seis lo hacen de forma indirecta. Predomina en estos últimos la necesidad de aprobación por el órgano legislativo previo a la convocatoria a referendo.²⁵

Variable 5: Límites materiales

Doce (12) de los países en estudio regulan límites en los contenidos que pueden someterse a la aprobación popular vía referendo y siete (7) no lo hacen. Entre los principales temas que se

²² En el caso venezolano por ejemplo se requiere un 15% para los Tratados Internacionales, 10% para la abrogación de leyes y un 5% en el caso de los decretos presidenciales (arts. 74 y 75 constitucional). En Uruguay se establece 25% para el referendo derogatorio de ley y un 10% para la iniciativa de referendo en la Reforma Constitucional. En Ecuador se solicita para la convocatoria a referendo en la enmienda constitucional un 8% del padrón electoral y 1% para la reforma Constitucional Parcial. En Colombia, 10% para la aprobación o derogación de un proyecto de ley o ley respectivamente y un 5% del cuerpo electoral para la convocatoria a referendo en la reforma constitucional.

²³ En los países que regulan un plazo para la recogida de firmas se prevé la posibilidad de prórroga en Colombia (art. 17 Ley N°134/1994) y Costa Rica (art. 6.e Ley N°8492/2006) por seis meses y un mes respectivamente. En el caso de Perú por ejemplo que no regula un plazo inicial de recogida de firmas sí reconoce la posibilidad de un plazo adicional en sede judicial de 30 días para completar el porcentaje requerido (art. 10, Ley N° 26.300/1994).

²⁴ Así sucede por ejemplo en la regulación de la iniciativa popular de referendo en Bolivia donde la Asamblea recibe del Tribunal Electoral la iniciativa y tiene un plazo de 30 días para convocar a referendo, de no hacerlo el Tribunal Electoral está habilitado para convocar en su defecto (art. 20 Ley N° 26/2010). En Colombia para la aprobación o derogación de un proyecto de ley o ley respectivamente, el Gobierno Nacional tiene un término de 8 días para realizar la convocatoria recibida la iniciativa (art. 33 Ley N° 134/1994). En Costa Rica para el referendo legislativo el Tribunal Supremo de elecciones, verificadas las firmas recogidas, convoca a referendo (art. 11 Ley N° 8492/2006). Similar ocurre en México, Uruguay y Venezuela.

²⁵ En Costa Rica la iniciativa debe ser aprobada en una legislatura y antes de la siguiente si lo acuerdan las dos terceras partes del total de miembros de la Asamblea (art. 195.8 constitucional). En Ecuador se produce una iniciativa popular indirecta por omisión, ya que recibida la iniciativa la Asamblea Nacional tiene un plazo de un año para debatir la propuesta, si en este período no se tramita, los promotores pueden solicitar al Consejo Electoral Nacional que convoque a la consulta (art.17 LOPC/ 2010). En Honduras el Congreso Nacional conocerá y discutirá las peticiones de referendo en un término de 15 días, el cual deberá ser aprobado por el voto afirmativo de la mayoría simple de la totalidad de miembros para leyes ordinarias y dos terceras partes de los miembros para asuntos constitucionales (art. 5 constitucional). Así mismo en Nicaragua y Perú se necesita autorización legislativa de la convocatoria de referendo.



limitan se encuentran en orden de frecuencia: los relativos a los impuestos (9)²⁶, al presupuesto (7)²⁷, a los tratados internacionales (5)²⁸, así como los derechos humanos reconocidos (4)²⁹.

Tendencia normativa 11: Regulación de límites en los contenidos que pueden someterse a referendo.

Variable 6: Tratamiento de la pregunta sometida a referendo.

De los países en estudio trece (13) prevén alguna regla sobre la pregunta sometida a consulta. No existe uniformidad en cuanto a cuáles deben ser estas reglas y no en todos los casos se distingue con claridad en la normativa quien formula, controla y/o aprueba su redacción. Los indicadores de mayor frecuencia son: en la formulación de la pregunta su inclusión en la iniciativa de referendo,³⁰ en su aprobación el órgano legislativo³¹ y en el control su realización por los tribunales electorales y/o constitucionales³² sobre elementos técnicos, de procedimiento y/o de constitucionalidad.

Tendencia normativa 12: Previsión de reglas sobre la formulación, aprobación y/o control de la pregunta.

Etapas de consulta.

²⁶ Bolivia, Colombia, Costa Rica, Honduras, México, Paraguay, Perú, Uruguay y Venezuela.

²⁷ Colombia, Costa Rica, Honduras, México, Paraguay, Perú y Venezuela.

²⁸ Colombia, Honduras, Paraguay, Perú y Venezuela.

²⁹ Bolivia, México, Perú y Venezuela.

³⁰ Así sucede por ejemplo en Bolivia donde en las iniciativas de referendo estatales (de instancia legislativa o presidencial) y en la iniciativa popular de referendo debe enviarse al Tribunal Supremo Electoral una minuta de comunicación, nota o proyecto respectivamente donde se incluya la o las preguntas que se proponen sean convocadas a referendo (arts. 18 y 19 Ley N° 026/ 2010 Ley Electoral). En Costa Rica se prevé que los sujetos con iniciativa de referendo (la ciudadanía, la asamblea legislativa y el poder ejecutivo de conjunto con la mayoría absoluta de la Asamblea Legislativa) incluyan en el proyecto el texto que se propone someter a consulta (arts. 12 y 13 Ley N° 8492/2006).

³¹ En Argentina lo aprueba el Congreso por mayoría absoluta de los miembros de ambas cámaras; en Bolivia la instancia legislativa por los dos tercios de los asambleístas presentes, en Brasil por el Congreso Nacional, en Colombia por el Congreso, en Costa Rica las dos terceras partes de la Asamblea legislativa, en Ecuador se aprueba en la Asamblea Nacional en dos debates, en Honduras se aprueba por el Congreso Nacional en las dos terceras partes de la totalidad de sus miembros, en México lo hace el Congreso así como en Paraguay. En al menos cuatro de ellos se acude a la mayoría cualificada para la aprobación parlamentaria.

³² Así sucede en Bolivia por ejemplo donde el Tribunal Supremo Electoral realiza una evaluación técnica de la pregunta (claridad, precisión, imparcialidad) y el Tribunal Constitucional Plurinacional realiza un control de constitucionalidad del contenido sometido a consulta previo a su aprobación por el órgano legislativo. En Chile por su parte el Tribunal Constitucional a solicitud del senado o de la Cámara de Diputados, realiza un control posterior dentro de diez días contados desde la fecha de publicación del decreto que fije el día de la consulta plebiscitaria. En este caso es el Tribunal Constitucional el que fija el texto definitivo de la consulta. Para Colombia la Corte Constitucional realiza un control previo sobre la constitucionalidad de la convocatoria a referendo sólo por vicios de procedimiento en su formación mientras que el Tribunal Contencioso-Administrativo competente según el caso, resuelve sobre la constitucionalidad del texto sometido a referendo (art. 43 Ley N° 134/1994). En México la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolverá, previo a la convocatoria que realice el Congreso de la Unión, sobre la constitucionalidad de la materia de la consulta y revisa que la pregunta derive directamente en la materia consultada, no sea tendenciosa o contenga juicios de valor, emplee lenguaje neutro, sencillo, comprensible y produzca una respuesta categórica en sentido positivo o negativo (art. 21 Ley Federal de Consulta Popular DOF 14-03-2014).



Variable 7: Límites formales.

Nueve (9) países de la muestra establecen para la validez del acto referendario alcanzar un índice de participación que se considere representativo del cuerpo electoral. En dichos países este índice se encuentra prestablecido porcentualmente. El porcentaje más bajo de participación requerido es de veinticinco por ciento (25%) en países como Colombia y Venezuela (referendo legislativo) y el mayor lo establece Honduras con el cincuenta y un por ciento (51%) del cuerpo electoral.

Además de los índices de participación también se establecen otros límites formales relacionados con la periodicidad de la convocatoria a referendo o la posibilidad o no de que este concorra con otro ejercicio electoral. Algunas de estas limitaciones son: no convocar a referendo en estado de emergencia³³, imposibilidad de volver a someter a referendo una disposición hasta pasado un tiempo prestablecido³⁴, prohibición de la concurrencia de la celebración del referendo con otro acto eleccionario³⁵, así como las limitaciones en cuanto a la periodicidad y cantidad de referendos en un año o período electoral.³⁶

Variable 8: Campaña del referendo.

Trece (13) de los países en estudio regulan especificidades electorales para su aplicación en la campaña del referendo. El articulado se encuentra principalmente en leyes de desarrollo del mecanismo participativo o en las disposiciones electorales las cuales además aplican con carácter supletorio. Predomina asignarle al órgano electoral la responsabilidad de ofrecer y velar por la información objetiva sobre el contenido de la consulta y el procedimiento de referendo.³⁷ Los fondos utilizados en la campaña pueden ser públicos o privados. Dos (2) de los países limitan el aporte que puede realizar una persona natural o jurídica privada.³⁸ Así mismo pueden emplearse medios de comunicación privados o públicos. Los primeros son sometidos a reglas de transparencia, al tener que publicar sus tarifas, así como la procedencia y monto del pago por el

³³ Esta limitación está presente en la regulación de países como: Costa Rica (art. 2 Ley N° 8492/2006) y Paraguay (art. 260 Ley Electoral), Bolivia (art. 20 Ley N° 26/2010).

³⁴ En el caso por ejemplo de Argentina (art. 5 Ley N° 25.432/2001), Colombia (art. 45 Ley N° 134/1994) y Perú (art. 43 Ley N° 26.300/1994) las normas objeto de referendo no pueden volver a someterse a consulta hasta pasados 2 años. La limitación es de 3 años en el caso de Paraguay (art. 263 Ley N° 834/1957 Ley Electoral).

³⁵ Es el caso de países como Argentina (art. 14 Ley N° 25.432/2001), República Dominicana (art. 209 constitucional), Costa Rica (art. 2 Ley N° 8492/2006) y Paraguay (art. 260 Ley N° 834/1957 Ley Electoral).

³⁶ En Costa Rica por ejemplo sólo puede celebrarse un referendo al año (art. 2 Ley N° 8492/2006) y en Bolivia en un mismo período constitucional sólo puede realizarse un referendo por iniciativa estatal, uno por iniciativa legislativa y uno por iniciativa popular, exceptuándose aquellos relacionados con tratados internacionales y reformas constitucionales (art. 17 Ley N° 26/2010).

³⁷ Colombia (art. 91 Ley N° 134/1994), Honduras (art. 28 Decreto N° 190/2012), México (art. 40 Ley Federal de Consulta Popular DOF 14-03-2014).

³⁸ En Colombia El Consejo Nacional Electoral cada año fija el monto superior de contribuciones (art. 95 Ley 134/1995). En Guatemala ninguna persona puede aportar más del 10% de la campaña.



servicio publicitario.³⁹ Los segundos responden a reglas de gratuidad e igualdad en los tiempos destinados para cada uno de los extremos de la campaña, aunque en países como Honduras los medios del Estado se utilizan exclusivamente para una campaña ilustrativa e imparcial sobre el tema objeto de consulta.⁴⁰

Tendencia normativa 13: Regulación de especificidades para la campaña del referendo.

Etapas de decisión.

Variable 9: Aprobación requerida para su eficacia.

De los países en estudio diecisiete (17) de ellos aplican la regla de la mayoría como requisito para la aprobación de alguna de las opciones referendarias. Predomina la necesidad de alcanzar la mayoría simple de los votos válidos emitidos para considerar como ganadora una de las dos opciones.

Tendencia normativa 14: Aplicación de la regla de la mayoría para la aprobación de una de las opciones referendarias.

Variable 10: Carácter vinculante de los resultados en el referendo.

De los países en estudio diecisiete (17) reconocen efectos jurídicos vinculantes para los referendos. Haití no reconoce el mecanismo participativo y en la legislación salvadoreña no se especifican los efectos jurídicos de la consulta. No obstante, cinco (5) de los países de la muestra prevén además consultas populares que pudieran tener naturaleza jurídica y se realizan mediante el sufragio individual con un carácter consultivo.

Este efecto consultivo puede provenir de su reconocimiento como una variante nacional de los mecanismos de democracia directa—como en el caso de la consulta popular no vinculante de Argentina o el referendo consultivo venezolano—, puede hacerse depender de una decisión exclusiva del Poder Ejecutivo o Legislativo —como en el caso de Paraguay— o bien puede ser resultado de no cumplirse los porcentajes de participación y aprobación requeridos para considerar a un referendo como vinculante, este es el caso por ejemplo de las consultas en Honduras y Costa Rica.⁴¹

Tendencia normativa 15: Reconocimiento del carácter vinculante de los resultados del referendo.

³⁹ Colombia (art. 92 Ley N° 134/1994), Costa Rica (art. 20.c Ley N° 8492/2006), Chile (arts. 31-33, 35 Ley N° 18.700/2017).

⁴⁰ Honduras (art. 28 Decreto N° 190/2012).

⁴¹ Cfr. Argentina (art. 40 constitucional y arts. 6-8 Ley N° 25.432/2001), Venezuela (art. 71 constitucional), Paraguay (art. 260 Ley N° 834/1957 Ley Electoral) Costa Rica (art. 15 Ley N° 8492/2006), Honduras (art. 15 constitucional y art. 31 Decreto N° 190/2012).



4 REFLEXIONES FINALES

La aplicación del método de comparación jurídica arrojó, como resultado, que la tendencia normativa del referendo en América Latina incluye elementos como: el reconocimiento constitucional y su desarrollo en normas infraconstitucionales, la regulación de más de un tipo de referendo según su objeto, el reconocimiento del referendo constitucional, la previsión del referendo a nivel nacional y local, las formas preceptiva y facultativa, la utilización de la forma preceptiva del referendo para las reformas constitucionales, la regulación de la iniciativa popular de referendo, los límites en los contenidos que pueden someterse a referendo, las reglas sobre la formulación, aprobación y/o control de la pregunta, la regulación de especificidades para las campañas, la aplicación de la regla de la mayoría para la aprobación de una de las opciones y el reconocimiento del carácter vinculante de los resultados.

La identificación de estas quince (15) tendencias en la configuración normativa del referendo en América Latina supone varios beneficios para futuras investigaciones. Primero, hace posible la determinación de aquellos elementos generalizados en su configuración en la región. Segundo, visualiza las posibilidades –tendencias o no- en cada variable y permite valorar entre ellas las fórmulas más democráticas.⁴²

Además, esta sistematización pone de relieve cómo en el propio escenario latinoamericano existen aún elementos que contrarrestan a la democratización del referendo. Todavía hay países que no lo reconocen y otros no presentan el desarrollo legislativo necesario. No se regulan referendos preceptivos en siete países, prevalece la regulación facultativa de los mismos. Cuatro países reconocen todavía exclusivamente la iniciativa desde arriba y otros ocho lo reconocen en combinación con la IPR. La regulación de esta última está rodeada de obstáculos normativos que dificultan su puesta en marcha y la condenan en la práctica a su anulación. La previsión de reglas para cuestiones claves como la elaboración de la pregunta es todavía ambigua. No se precisan en todos los casos elementos como quién formula, aprueba y controla la pregunta. La campaña de referendo necesita de reglas que lo alejen de la lógica del espectáculo. Todavía la mayoría de los países no establecen un porcentaje de participación legitimante para validar el resultado de la consulta, así como se reconocen referendos de tipo consultivo.

REFERENCIAS

⁴² Véase sobre la democratización del referendo (ESQUIVEL 2020).



AGUIAR DE LUQUE, Luis. **Democracia directa y Estado constitucional**. Madrid: Revista de Derecho Privado, 1977.

ALTMAN, David. Plebiscitos, referendos e iniciativas populares en América Latina. **Revista Perfiles Latinoamericanos**, n. 35, ene./jun. 2010.

ALTMAN, David. Sobre la Promoción de un Referéndum y Actos de Adhesión en Uruguay. **Columna de opinión**, 28 mayo 2013. Disponible en: https://www.academia.edu/3618692/Sobre_la_Promoción_de_un_Referéndum_y_Actos_de_Adhesión_en_Urugua. Acceso en: 1 mar. 2019.

ARGENTINA. **Ley n° 19.945/1983 “Código Electoral Nacional” con modificaciones hasta 2019**. Disponible en: <https://bcn.gob.ar/uploads/Codigo-Electoral-Nacional-mayo-2019.pdf>. Acceso en: 4 feb. 2020.

ARGENTINA. **Constitución de la Nación Argentina de 1883 con reformas de 1994**. Disponible en: <http://www.bibliotecadigital.gob.ar/items/show/1620>. Acceso en: 4 feb. 2020.

ARGENTINA. **Ley N° 25.432/2001 “Consulta Popular vinculante y no vinculante” con modificaciones hasta 2012**. Disponible en: <http://aceproject.org/ero-en/regions/americas/AR/argentina-ley-25432-referendum-2012/view>. Acceso en: 4 feb. 2020.

BISCARETTI DI RUFFIA, Paolo. **Diritto Costituzionale**. Napoli: Casa Editrice Dott Eugenio Jovene, 1965.

BOLIVIA. **Constitución Política del Estado Plurinacional de Bolivia de 2009**. Disponible en: http://aceproject.org/ero-en/regions/americas/BO/bolivia-constitucion-2016/at_download/file. Acceso en: 6 feb. 2020.

BOLIVIA. **Ley N° 026/2010 “Del Régimen Electoral” con modificaciones hasta 2019**. Disponible en: http://aceproject.org/ero-en/regions/americas/BO/bolivia-ley-026-2010-regimen-electoral-vigente/at_download/file. Acceso en: 6 feb. 2020.

BOLIVIA. **Resolución TSE-RSP N° 141/2015 “Reglamento para campaña y propaganda electoral en referendo”**. Disponible en: http://aceproject.org/ero-en/regions/americas/BO/bolivia-electoral-laws-historical/bolivia-reglamento-para-campana-y-propaganda/at_download/file. Acceso en: 6 feb. 2020.

BRASIL. **Constitución Política de la República Federativa del Brasil de 1988 con reformas hasta 2013**. Disponible en: <http://aceproject.org/ero-en/regions/americas/BR/brazil-constituicao-2012-outdated/view>. Acceso en: 6 feb. 2020.

BRASIL. **Ley N° 9.709/1998 “Ley que regula la ejecución de lo dispuesto en los incisos I, II, III del art. 14 de la Constitución Federal”**. Disponible en: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19709.htm. Acceso en: 6 feb. 2020.

BRASIL. **Resolução N° 17/1989 “Aprova o Regimento Interno da Câmara dos Deputados”**. Disponible en: <https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao/regimento-interno>



da-camara-dos-deputados/arquivos-1/RICD%20atualizado%20ate%20RCD%2012-2019%20A.pdf. Acceso en: 6 feb. 2020.

BREWER-CARÍAS, Allan. Comentarios sobre la doctrina del acto de gobierno, del acto político, del acto de estado y de las cuestiones políticas como motivo de inmunidad jurisdiccional de los Estados en tribunales nacionales, **Revista de Derecho Público**, n. 26, 1986.

CHILE. **Constitución Política de la República de Chile de 1980 con reformas hasta 2012**. Disponible en: http://aceproject.org/ero-en/regions/americas/CL/constitucion/chile-constitucion-2012-12-desactualizada/at_download/file. Acceso en: 6 feb. 2020.

CHILE. **Ley N° 21.200/2019 “Modifica el capítulo XV de la Constitución Política de la República”**. Disponible en: <https://www.diariooficial.interior.gob.cl/publicaciones/2019/12/24/42536/01/1703893.pdf>. Acceso en: 6 feb. 2020.

CHILE. **Ley N°18.700/2017**. Disponible en: <http://bcn.cl/2f6ur>. Acceso en: 6 feb. 2020.

COLOMBIA. **Constitución Política de la República de Colombia de 1991 actualizada con los actos legislativos hasta 2016**. Disponible en: <https://www.corteconstitucional.gov.co/inicio/Constitucion%20politica%20de%20Colombia.pdf>. Acceso en: 4 feb. 2020.

COLOMBIA. **Ley N°134/1994 “Sobre mecanismos de participación ciudadana”**. Disponible en: http://aceproject.org/ero-en/regions/americas/CO/leyes-electorales/colombia-ley-134-de-1994-participacion-ciudadana/at_download/file. Acceso en: 4 feb. 2020.

CONCHA CANTÚ, Hugo. **Sistema representativo y democracia semidirecta**. Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, 2002. Disponible en: <https://goo.gl/9JkUEs>. Acceso en: 23 feb. 2020.

COSTA RICA. **Constitución Política de la República de Costa Rica de 1949 con reformas hasta 2015**. Disponible en: http://aceproject.org/ero-en/regions/americas/CR/costa-rica-constitucion-politica-reformas-2015.pdf/at_download/file. Acceso en: 6 feb. 2020.

COSTA RICA. **Decreto N° 11/2007 con reformas hasta 2009 “Reglamento para los procesos de referendo”**. Disponible en: http://aceproject.org/ero-en/regions/americas/CR/costa-rica-reglamento-procesos-referendum.pdf/at_download/file. Acceso en: 6 feb. 2020.

COSTA RICA. **Ley N° 8492/2006 “Regulación del Referendo”**. Disponible en: <https://www.tse.go.cr/pdf/normativa/leyderegulaciondelreferendum.pdf>. Acceso en: 6 feb. 2020.

ECUADOR. **Constitución de la República del Ecuador de 2008 con enmiendas hasta 2018**. Disponible en: http://aceproject.org/ero-en/regions/americas/EC/ecuador-constitucion-politica-de-la-republica-2018/at_download/file. Acceso en: 5 feb. 2020.

ECUADOR. **Ley N° 175/2010 “Ley Orgánica de participación ciudadana y control social”**. Disponible en: http://aceproject.org/ero-en/regions/americas/EC/ecuador-ley-organica-de-participacion-ciudadana-de/at_download/file. Acceso en: 5 feb. 2020.



ECUADOR. **Reglamento para el ejercicio de la democracia directa a través de la iniciativa popular normativa, consultas populares, referéndum y revocatoria del mandato del Consejo Nacional Electoral de 2011.** Disponible en: http://aceproject.org/ero-en/regions/americas/EC/ecuador-reglamento-para-el-ejercicio-de-la-1/at_download/file. Acceso en: 5 feb. 2020.

EL SALVADOR. **Constitución de la República de El Salvador de 1983.** Disponible en: <https://www.gobernacion.gob.sv/wp-content/uploads/2015/10/CONSTITUCION-de-la-República-de-El-Salvador.pdf>. Acceso en: 5 feb. 2020.

ESQUIVEL CABEZAS, Lisandra. “Democratizando al referendo”. **Revista Acadêmica da Faculdade de Direito do Recife**, UFPE, v. 92, n. 1, p. 5-26, 2020. Disponible en: <https://periodicos.ufpe.br/revistas/ACADEMICA/article/view/248479>. Acceso en: 5 out. 2020.

GARCÍA PELAYO, Manuel. **Derecho Constitucional Comparado.** Madrid: Alianza Universidad Textos, 1984.

GIRÓN GONZÁLEZ, Claudia y GUZMÁN HERNÁNDEZ, Yan. La iniciativa legislativa popular en América Latina. Un análisis comparado en clave axiológico-procedimental en MATILLA CORREA, Andry; CARVALHO LEAL, Virginia y LÚCIA BARBOSA, Maria. **El Derecho Público en perspectiva medio ambiente, política y sociedad.** Belo Horizonte: Editora RTM, 2018. p. 344-347.

GUATEMALA. **Constitución Política de la República de Guatemala de 1985 con reformas hasta 1993.** Disponible en: http://aceproject.org/ero-en/regions/americas/GT/constitucion/guatemala-constitucio-politica-de-la-republica-de-guatemala-2012/at_download/file. Acceso en: 5 feb. 2020.

GUATEMALA. **Decreto N° I-85/1985 de la Asamblea Nacional Constituyente “Ley Electoral y de Partidos Políticos”.** Disponible en: http://aceproject.org/ero-en/regions/americas/GT/guatemala-ley-electoral/at_download/file. Acceso en: 5 feb. 2020.

HAITI. **Constitución Política de la República de Haití de 1987 con reformas hasta 2012.** Disponible en: http://aceproject.org/ero-en/regions/americas/HT/haiti-constitution-1987/at_download/file, reformas en http://aceproject.org/ero-en/regions/americas/HT/haiti-constitutional-amendment-2012/at_download/file. Acceso en: 5 feb. 2020.

HONDURAS. **Constitución Política de la República de Honduras de 1982 con reformas hasta 2019.** Disponible en: <https://www.tsc.gob.hn/biblioteca/index.php/leyes/177-constitucion-de-la-republica-de-honduras>. Acceso en: 5 feb. 2020.

HONDURAS. **Decreto N° 190/2012 del Congreso Nacional “Ley de Mecanismos de participación ciudadana”.** Disponible en: <http://www.poderjudicial.gob.hn/CEDIJ/Leyes/Documents/Ley%20de%20Mecanismos%20de%20Participacion%20Ciudadana%20%284%2C6mb%29.pdf>. Acceso en: 5 feb. 2020.

LISSIDINI, Alicia *et al.* **Democracia directa en América Latina.** Buenos Aires: C2D-Internacional IDEA, Prometeo Libros, 2008.



LOEWENSTEIN, Karl. **Political power and the governmental process**. Chicago: University of Chicago Press, 1967.

MÉXICO. **Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917 con reformas hasta 2020**. Disponible en:
http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf_mov/Constitucion_Politica.pdf. Acceso en: 10 jul. 2021.

MÉXICO. **Ley DOF 14-03-2014 “Ley Federal de Consulta Popular”**. Disponible en:
http://aceproject.org/ero-en/regions/americas/MX/mexico-ley-federal-de-consulta-popular-2014/at_download/file. Acceso en: 5 feb. 2020.

MOUFFE, Chantal. Democracia y representación: una perspectiva agonista en MINNAERT, Anja y ENDARA, Gustavo (coords.). **Revista Democracia Participativa e Izquierdas. Logros, contradicciones y desafíos**. Ecuador :Friedrich Ebert Stiftung FES-ILDIS, 2015.

NICARAGUA. **Constitución Política de la República de Nicaragua de 1987 con reformas hasta 2014**. Disponible en: <https://www.asamblea.gob.ni/assets/constitucion.pdf>. Acceso en: 5 feb. 2020.

NICARAGUA. **Ley N° 331/2012 “Ley Electoral”**. Disponible en:
<http://legislacion.asamblea.gob.ni/normaweb.nsf/3133c0d121ea3897062568a1005e0f89/8abab8f0a5a0cfd306257a830079bc60?OpenDocument>. Acceso en: 5 feb. 2020.

NICARAGUA. **Ley N° 606/2015 “Ley orgánica del poder legislativo de la República de Nicaragua”**. Disponible en:
[http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con5_uibd.nsf/1F334F2FE9FFBA39052581B5005BD167/\\$FILE/Ley606_REGLAMENTO.pdf](http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con5_uibd.nsf/1F334F2FE9FFBA39052581B5005BD167/$FILE/Ley606_REGLAMENTO.pdf). Acceso en: 5 feb. 2020.

PANAMÁ. **Constitución Política de la República de Panamá con reformas hasta 2004**. Disponible en: http://aceproject.org/ero-en/regions/americas/PA/panama-constitucion-politica-de-la-republica-2004/at_download/file. Acceso en: 5 feb. 2020.

PANAMÁ. **Ley N° 17/2007 “Código Electoral” con reformas hasta 2013**. Disponible en:
http://aceproject.org/ero-en/regions/americas/PA/panama-codigo-electoral-2013/at_download/file. Acceso en: 5 feb. 2020.

PARAGUAY. **Constitución de la República de Paraguay de 1992 con enmiendas hasta 2011**. Disponible en:
https://www.constituteproject.org/constitution/Paraguay_2011.pdf?lang=es. Acceso en: 5 feb. 2020.

PARAGUAY. **Ley N° 834/1996 “Código Electoral Paraguayo”**. Disponible en:
http://aceproject.org/ero-en/regions/americas/PY/paraguay-codigo-electoral-paraguayo-2013-ley-no/at_download/file. Acceso en: 5 feb. 2020.



PERÚ. **Constitución Política del Perú de 1993 con reformas hasta 2018**. Disponible en: https://www.minjus.gob.pe/wp-content/uploads/2019/05/Constitucion-Politica-del-Peru-marzo-2019_WEB.pdf. Acceso en: 5 feb. 2020.

PERÚ. **Ley N°26.300/1994 “Ley de los derechos de participación y control ciudadanos”**. Disponible en: https://www.web.onpe.gob.pe/modCompendio/html/procesos_electorales/ley_derechos_particicontocontrol_ciudadano.html. Acceso en: 5 feb. 2020.

REPÚBLICA DOMINICANA. **Constitución de la República Dominicana de 2015**. Disponible en: <https://www.one.gob.do/Multimedia/Download?ObjId=7082>. Acceso en: 5 feb. 2020.

RIAL, Juan. **Instituciones de democracia directa**. Disponible en: www.demopunk.net/sp/intern/DemocraciaAmericaLatina.pdf. Acceso en: 15 feb. 2020.

SARTORI, Giovanni. **Teoría de la Democracia. El debate contemporáneo**. Madrid: Alianza Editorial, 1995.

THIBAUT, Bernhard. Instituciones de democracia directa en NOHLEN, Dieter; PICADO, Sonia; ZOVATTO, Daniel (comp.). **Tratado de Derecho Electoral Comparado de América Latina**. Universidad de Heidelberg, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación de México, Instituto Federal Electoral de México, Fondo de Cultura Económica de México, IIDH/CAPEL, 1998.

TIERNEY, Stephen. **Constitutional Referendums: The Theory and Practice of Republican Deliberation**. OUP, 2012.

TRUEBLOOD, Leah. Are Referendums Directly Democratic? **Oxford Journal of Legal Studies**, v. 40, n. 425, 2020. Disponible en: <https://ssrn.com/abstract=3701785> o en <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.3701785>. Acceso en: 15 feb. 2020.

TUESTA SOLDEVILLA, Fernando y WELP, Yanina (coord.). **El Diablo está en los detalles. Referéndum y poder político en América Latina**. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú, Fondo Editorial, 2020.

URUGUAY. **Ley N° 16.017/1989 “Ley de elecciones” modificada por Ley N° 17.244/2000 “Recurso de Referéndum contra las leyes”**. Disponible en: http://aceproject.org/ero-en/regions/americas/UY/uruguay-ley-16017-que-regula-referendos-2012/at_download/filemodificaciones en <https://legislativo.parlamento.gub.uy/temporales/leytemp3836740.htm>. Acceso en: 5 feb. 2020.

URUGUAY. **Constitución de la República Oriental del Uruguay de 1967 con reformas hasta 2004**. Disponible en: http://aceproject.org/ero-en/regions/americas/UY/uruguay-constitucion-de-la-republica-oriental-del-uruguay-2012/at_download/file. Acceso en: 4 feb. 2020.

VENEZUELA. **Constitución de la República Bolivariana de Venezuela de 1999 con reformas hasta 2009**. Disponible en: <http://aceproject.org/ero->



en/regions/americas/VE/venezuela-constitucion-de-la-republica-bolivariana/at_download/file.
Acceso en: 5 feb. 2020.

WELP, Yanina. El referendo en América Latina. Diseños institucionales y equilibrios de poder. **Revista Nueva Sociedad**, n. 228, jul./ago. 2010.

WELP, Yanina. La participación ciudadana en la encrucijada. Los mecanismos de democracia directa en Ecuador, Perú y Argentina. **Revista de Ciencias Sociales**, Quito, n. 31, 2008.

ZOVATTO, Daniel. Las instituciones de democracia directa. **Revista de Derecho Electoral**, n. 20, p. 34-75, 2015. Disponible en: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=5605179>.
Acceso en: 4 mar. 2020.

