

EL DISEÑO INSTITUCIONAL Y LAS EXPERIENCIAS DE LA INICIATIVA LEGISLATIVA POPULAR INDIRECTA PROMOVIDA POR LA CIUDADANÍA EN 14 PAÍSES DE AMÉRICA LATINA

Autor: Mtro. Pedro Lucio López.¹

Introducción.

Estudio a nivel nacional en América Latina el mecanismo de participación ciudadana de la iniciativa legislativa popular indirecta -ILP indirecta en adelante- incorporado constitucionalmente en 14 países, por medio del cual la ciudadanía presenta propuestas al poder legislativo para modificar el marco normativo. En primer lugar se define el concepto de la ILP indirecta. En el segundo apartado se analiza el diseño institucional de la ILP indirecta comparando su regulación en la constitución y en leyes reglamentarias a partir de 8 previsiones legales² necesarias para su activación y efectividad legislativa. El tercer apartado describe 161 experiencias identificadas a nivel nacional en latinoamérica, el estatus que tienen, el tipo de actor que las promovió y las temáticas.

Parto del supuesto de que, si la ILP indirecta cumple con el requisito de un número de firmas e ingresa al poder legislativo, debería llevar a un procedimiento legislativo de presentación, discusión, deliberación y votación tanto en comisiones como en el pleno para llegar a un dictamen³ que justifique su aprobación o rechazo. Así, el procedimiento legislativo completo debería garantizar la apertura del poder legislativo a la participación ciudadana, al posicionamiento de temas en la agenda legislativa y a generar debate sobre temas que la ciudadanía considera prioritarios.

1._ Metodología.

El presente trabajo es un avance de trabajo de tesis doctoral que tiene por objetivo realizar un estudio bajo perspectiva comparada por medio de fuentes primarias y secundarias para describir el diseño institucional de la iniciativa legislativa

¹ Candidato a Doctor en Ciencias Políticas y Sociales por la Universidad Nacional Autónoma de México UNAM, pedrolucliopez@politicas.unam.mx, eje temático 12: Movimientos sociales, Acción colectiva, Ciudadanía y Sociedad Civil.

² Las previsiones legales son la incorporación de medidas legales idóneas en el marco normativo que regula a la ILP indirecta con el fin de garantizar su activación y funcionamiento.

³ El dictamen es la resolución acordada por la mayoría de los integrantes de una comisión con respecto a una iniciativa, asunto o petición sometida a su consideración, a través de la cual se propone al pleno una decisión dirigida a que apruebe, modifique o deseche en parte o completamente las iniciativas o proyectos que le fueron turnados por el presidente de la mesa directiva (Garita et al., 2012).

popular ILP indirecta en 14 países de América Latina en donde constitucionalmente⁴ a nivel nacional se faculta a la ciudadanía a activar dicho mecanismo de participación ciudadana -mediante el cual la ciudadanía busca presentar iniciativas al órgano legislativo para modificar el marco normativo del país en cuestión-.

En el análisis del diseño institucional se busca contrastar los requisitos que se requieren para activar este mecanismo; como el porcentaje de firmas, la existencia de una ley reglamentaria, el uso de herramientas digitales en la recolección de firmas y el financiamiento, pero también se analizan los requisitos vinculados con su aprobación; como los plazos para dictaminar por parte del órgano legislativo, la participación de la ciudadanía en la comisión dictaminadora y si se contemplan criterios para subsanar y criterios de impugnación. Al final se presenta un índice para medir la accesibilidad de la activación y aprobación de la ILP indirecta.

Aunado a lo anterior, también se busca identificar el número de iniciativas activadas (siendo 161) y el estatus que tienen, ya sea que se quedaron en la recolección de firmas, están pendientes de un dictamen por parte del órgano legislativo e identificando aquellas que han sido aprobadas y rechazadas. También describiendo el tipo de actor que promueve este mecanismo (siendo principalmente organizaciones de la sociedad civil) e identificando sobre qué temas se activan.

Las preguntas que motivaron este estudio se enfocan en conocer; ¿qué tipo de actores son los que buscan activar una ILP indirecta en América Latina?, ¿sobre qué temáticas buscan activar este mecanismo?, y ¿cuáles son las principales limitaciones a las que se enfrenta la ciudadanía para promover una ILP indirecta en Latinoamérica? Dicho estudio se realiza con la limitante de tiempo al mes de abril del 2024 y los 14 países tomados como unidad de análisis son: Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Paraguay, Perú, República Dominicana y Venezuela.

⁴ (Constitución de la Nación Argentina, 1994; Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, 1999; Constitución de la República del Ecuador, 2008; Constitución de la República del Paraguay, 1992; Constitución de la República Federativa de Brasil, 2020, Constitución Política de Colombia, 2016; Constitución Política de la República de Honduras, 2005; Constitución Política de la República de Costa Rica, 1949; Constitución Política de la República de Guatemala, 2002; Constitución Política de la República de Nicaragua, 1948; Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 2024; Constitución Política de República Dominicana, 2015; Constitución Política del Estado Plurinacional de Bolivia, 2009; Constitución Política del Perú, 2022).

2._ El concepto y surgimiento de la ILP indirecta.

La ILP indirecta,⁵ es un mecanismo de participación ciudadana diseñado por el filósofo-jurista austríaco Hans Kelsen, es promovido “desde abajo” permitiendo a un número o porcentaje de ciudadanos presentar una propuesta normativa (Welp & Suárez, 2017) y queda a merced de la decisión del órgano legislativo, quien puede rechazarla o aprobarla incluso con modificaciones (Hernández, 2019), otorgando la potestad de formación de la ley a una fracción del pueblo (Concha, 1996). Incluso las demandas ciudadanas expresadas por medio de este mecanismo pueden ser acogidas en las comisiones parlamentarias, presentándolas como iniciativas de los parlamentarios o partidos (Hevia, 2010).

Para Suárez Orestes (2017) la ILP indirecta al acceder al procedimiento parlamentario contribuye al desarrollo de la actividad parlamentaria y no pretende sustituir la labor de los legisladores. “Permite a la ciudadanía expresar institucionalmente demandas y los parlamentarios conocen las preferencias ciudadanas” (Suárez & Welp, 2019), “facilita la conexión ciudadano-representante en un contexto de pérdida de confianza” (Suárez, 2022) y es un control sobre la agenda legislativa (Altman, 2010). La ILP indirecta instala un determinado asunto en la agenda pública y fortalece la legitimidad democrática al ofrecer, de una parte, la oportunidad de impulsar iniciativas políticas a los representados y, de otra, al dar a los representantes la posibilidad de informar, debatir, decidir sobre cuestiones de interés público, esto es, de argumentar sobre sus decisiones con la ciudadanía (Suárez, 2019).

Existen dos críticas sobre el uso de la ILP indirecta: 1) solo está al alcance de organizaciones con una fuerte infraestructura (Fernández, 2023a) excluyendo a otras organizaciones con menor capacidad de incidencia, y, 2) se cuestiona si implica una legitimidad alternativa o enriquece a la representación (Fernández, 2023b), respecto a esta crítica, se argumenta que la apertura del parlamento a la ciudadanía dinamiza la institución, enriquece y complementa la representación (Expósito, 2017).

⁵ Se utiliza también el concepto de ILP débil para hacer referencia a la ILP indirecta, ambos conceptos implican una recogida de firmas para promover una iniciativa normativa que tienen como objetivo que los representantes las ponderen dentro del proceso regular de formación de la ley. Y la ILP fuerte o directa implica la celebración de un referendo (Soto & Suárez, 2024).

La ILP indirecta se incorporó en los regímenes políticos de forma evolutiva, fue primero la existencia de la petición al monarca con sus sucesivas variantes hasta su institucionalización como derecho, después vendrían los MDD como el referéndum de la mano de la revolución francés y la iniciativa constitucional directa en Suiza, para finalmente, conforme al diseño keynesiano, incorporar a la ILP indirecta a la tradición legislativa. Siendo introducida por primera vez en la Constitución de Austria en 1920, después en la de Lituania en 1922, España (1931-1978), Italia en 1947 y Hungría en 1949 (Suárez, 2019).

En América Latina identifiqué que son 14 países que regulan a la ILP indirecta a nivel nacional en sus constituciones vigentes, y se identifica que su incorporación constitucional se dio de forma paulatina en la región como lo muestra la siguiente tabla.

Tabla 1. Incorporación constitucional a nivel nacional de la ILP indirecta en 14 países latinoamericanos.

País.	Año de incorporación	Artículo constitucional donde se legisla la ILP indirecta
Argentina	1994	Art. 39
Bolivia	2002-2008	Art. 11 y 162
Brasil	1988	Art. 14 y 61
Colombia	1991	Art. 103 y 155
Costa Rica	2002	Art. 123
Ecuador	2008	Art. 61 y 103
Guatemala	1993	Art. 277
Honduras	2003-2011	Ley de Mecanismos de Participación Ciudadana
México	2012	Art. 35 y 71
Nicaragua	1995 reforma 2005	Art. 140
Paraguay	1992	Art. 123 y 203
Perú	1993	Art. 2 núm. 17, 31, y 107
República Dominicana	2010	Art. 22 y 97
Venezuela	1999	Art. 204, 205 y 341

Fuente: Elaboración propia con base en las Constituciones de cada país y con base en (Hernández, 2019; Suárez & Welp, 2019).

Con base en la anterior tabla 1 identifiqué que la incorporación de la ILP indirecta en los sistemas políticos latinoamericanos se da a partir de la tercera ola de

democratización en 1974⁶ (Huntington, 1994). Brasil es el primer país en América Latina en incorporar este mecanismo en la década de los 80, después siete países incorporan la ILP indirecta en la década de los 90 y seis países la incorporan a partir del 2000 - México es el último en la región-. Pero, su incorporación constitucional no garantizó su activación.⁷

3._ Análisis del diseño institucional de la ILP indirecta en 14 países de América Latina.

3.1._ Previsión uno: contar con leyes reglamentarias o de participación ciudadana que regulen a la ILP indirecta.

El contar con leyes reglamentarias a nivel nacional que regulen a la ILP indirecta permite a la ciudadanía contar con información necesaria para activar el mecanismo y conocer el procedimiento legislativo. A continuación se detalla la principal legislación que regula a la ILP indirecta en cada país.

Tabla 2. Leyes reglamentarias de la ILP indirecta en América Latina.

País	Nombre de la Ley reglamentaria de la ILP indirecta	Año
Argentina	Ley de Iniciativa Legislativa Popular 24.747	1996
Bolivia	Sin ley reglamentaria	---
Brasil	Reglamento del Régimen Interno de la Cámara de Diputados y Ley N. 9,709	1989 – 1988 reformas del 2023
Colombia	Ley Estatutaria 1757	2015
Costa Rica	Ley 8491 de Iniciativa Popular	2006
Ecuador	Ley Orgánica de Participación Ciudadana (art. 6)	2010
Guatemala	Sin ley reglamentaria	---
Honduras	Ley Decreto 190 de Mecanismos de Participación Ciudadana	2012
México	Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos	1999 - 2022
Nicaragua	Ley 475 de Participación Ciudadana	2003
Paraguay	Ley 834 del Código Electoral (art. 266)	1996

⁶ Con base en Huntington (1994) en latinoamérica los procesos de democratización son; 1) De transformación en Brasil, Perú, Ecuador y Guatemala provenientes de un régimen militar, Chile de un régimen personal y México de un sistema de partido único. 2) De traspaso en Uruguay, Bolivia, Honduras y El Salvador provenientes de un régimen militar y en Nicaragua de un sistema de partido único. 3) De reemplazo en Argentina proveniente de un régimen militar. Y, 4) De intervención en Panamá proveniente de un régimen militar.

⁷ El que no se presenten ILP indirectas implica ser un indicador de déficit democrático (Hevia, 2010).

Perú	Ley de los Derechos de Participación y Control Ciudadanos LEY No 26300	2015
República Dominicana	Ley 136-15 que regula la iniciativa legislativa popular	2015
Venezuela	Sin ley reglamentaria	...

Fuente: Elaboración propia con base en las leyes reglamentarias de cada país.

En 5 de los 14 países se contempla una Ley de Participación Ciudadana a nivel nacional siendo: Colombia, Ecuador, Perú -con reformas en el 2015-, Nicaragua y Honduras⁸ en donde se incluye la regulación de diversos mecanismos de participación ciudadana. En Argentina, Costa Rica y República Dominicana⁹ se cuenta con una ley que regula particularmente a la ILP indirecta. En México y Brasil se encuentran elementos de su regulación en reglamentos internos del poder legislativo. En Paraguay se regula al mecanismo con mayor detalle en el código electoral¹⁰. Y en Guatemala, Bolivia y Venezuela no existe una ley reglamentaria.

3.2. Previsión dos: porcentaje o número de firmas requeridas para presentar una ILP indirecta.

Una diferencia importante radica en el porcentaje o número de firmas que se les solicita a los promotores -sirven como respaldo ciudadano- para activar una ILP indirecta. Destacan Guatemala, Honduras y Nicaragua donde el requisito se expresa en términos absolutos y en los países restantes en términos porcentuales. No identifiqué alguna justificación para definir el porcentaje o número de firmas exigido y su regulación fue definida por el poder legislativo que aprobó la incorporación del mecanismo en cada país.¹¹

Para comparar objetivamente los porcentajes o número de firmas exigidas para activar una ILP indirecta en América Latina -reconociendo la diversidad del número de electores de un país a otro-. En la tabla 3 obtuve el número más reciente del censo,

⁸ (Ley Estatutaria 1757, 2015), (Ley Orgánica de Participación Ciudadana en Ecuador, 2010), (Ley 26300. Ley de los Derechos de Participación y Control Ciudadana en el Perú, 1994), (Ley 475. Ley de Participación Ciudadana en Nicaragua, 2003), (Ley de Mecanismos de Participación Ciudadana en Honduras, 2013).

⁹ (Ley 24.754. Ley de Iniciativa Legislativa Popular en Argentina, 1996; Ley 136-15 Regula la Iniciativa Legislativa Popular en República Dominicana, 2015; Ley 8491 que regula a la Iniciativa Popular en Costa Rica, 2006).

¹⁰ (Ley 834/96. Código Electoral Paraguayo, 1996; Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, 2022; Reglamento interior de la Cámara de Diputados de Brasil, 2023)

¹¹ Se señala que "habría que apostar por una reducción de firmas que pudiera responder a un porcentaje de electores del 1%" (Marco, 2009).

padrón o registro electoral de cada país sobre el cual se exige el número de firmas, obteniendo el número exacto de firmas -en términos absolutos-.

Tabla 3. Comparativa de los porcentajes o número de firmas requeridas para activar una ILP indirecta en países de América Latina.

País	Firmas requeridas para presentar reformas a una Ley.	Firmas requeridas para presentar reformas a la constitución.	Padrón o censo electoral actual.	Número de firmas requeridas
Argentina	1.5% (Padrón Electoral de la última elección de diputados)	No aplica	35,394,425	530,916
Bolivia	Sin Dato	Sin Dato	7,332,925	Sin Dato
Brasil	1% (Padrón Electoral Nacional)	No aplica	156,456,011	1,560,000
Colombia	5% (Censo Electoral)	5% (Censo Electoral)	39,002,239	1,950,111
Costa Rica	5% (Padrón Electoral)	5% (Padrón Electoral)	3,570,807	178,540
Ecuador	0.25% (Registro Electoral)	1% (Registro Electoral) (hace referencia a la reforma parcial del referéndum)	13,450,047	33,625 para una ley y 134,500 para la constitución.
Guatemala	No aplica	5 mil ciudadanos	9,361,068	5,000 (0.06% del padrón electoral)
Honduras	3,000 ciudadanos	No aplica	5,182,436	3,000 (0.06% del censo electoral)
México	0.13% (Lista Nominal de Electores)	No aplica	98,622,905	128,208
Nicaragua	5,000 ciudadanos	No aplica	3,722,884	5,000 (0.14% del padrón electoral)
Paraguay	2% (Registro Cívico Permanente)	No aplica	4,873,706	97,474
Perú	0.3% (Población Electoral Nacional)	0.3% (Población Electoral Nacional)	24,760,062	74,280
República Dominicana	2% (Registro Nacional de Electores)	No aplica	8,073,589	161,471
Venezuela	0,1% del electorado nacional	15%	21,159,846	21,159 para leyes y 3,173,976 para la constitución.

Fuente: Elaboración propia con base en el marco normativo de cada país y consulta del padrón, censo o registro electoral.

Identifico que donde se requieren más firmas es Colombia con 1,950,111 firmas, Brasil con 1,560,00 firmas y Argentina con 530,916 firmas. En 2 países se requiere un segundo requisito y aplica para Argentina donde solicita que las firmas se recaben en 6 distritos electorales y en Brasil la recolección debe distribuirse al menos en 5 estados con no menos de 3 décimas % de los electores en cada uno de ellos. Lo anterior puede garantizar que la iniciativa tenga representatividad y legitimidad, pero, se debe considerar que el proceso de recolección implica tiempo y recursos, y en ambos casos aumenta el recurso que requiere el promotor.

En Colombia la mayoría de las iniciativas no han logrado cumplir con el porcentaje solicitado -se ilustra en el siguiente apartado-, por ello argumento que el requerir un número de firmas demasiado alto hace inoperante al mecanismo. Países centroamericanos como Guatemala, Honduras y Nicaragua son los que menos firmas requieren, sin embargo, en Guatemala y Honduras identifiqué que los intentos por activar este mecanismo han sido escasos, lo cual implica que el requerir un número bajo de firmas no garantiza su activación.

Identifico que 4 de los 14 países señalan criterios sobre los plazos de tiempo para realizar la recolección de firmas. Colombia y Nicaragua dan un plazo de 6 meses, Paraguay un plazo de 180 días -si superan el 75% pueden pedir prórroga por 60 días-, y Costa Rica contempla un plazo de 90 días. El que se regule un plazo de tiempo para recolectar las firmas puede dar claridad sobre el proceso, evitando la ambigüedad como ocurre en aquellos países donde no se regula, sin embargo, resulta complejo definir qué plazo de tiempo resulta viable para que la ciudadanía pueda reunir el número de firmas solicitado.

3.3._ Previsión tres: uso de herramientas digitales para la recolección de firmas.

El uso de herramientas digitales en el proceso de recolección de firmas para activar una ILP indirecta puede contribuir a disminuir los gastos y el trabajo que realizan sus promotores, si se compara con la recolección de forma física y en formatos de papel. Algunos países en Europa como Letonia y Finlandia prevén el uso de plataformas digitales para realizar la recolección de los apoyos. Eslovaquia, Eslovenia y España reconocen la validez de la firma electrónica. Pero, la mayoría de ordenamientos que regulan a la ILP en América Latina y en la Unión Europea carecen de previsiones formales (Suárez, 2018).

En latinoamérica Paraguay desde el 2022 regula y reconoce el uso de la firma digital/electrónica en el proceso de recolección de firmas para activar una ILP (se incorpora en el código electoral), además el Tribunal Superior de Justicia Electoral habilitó una página de internet donde la ciudadanía puede apoyar las iniciativas mediante la firma electrónica. En México en abril del 2018 el Instituto Nacional Electoral celebró un convenio con organizaciones de la sociedad civil para el uso de una aplicación móvil que recolecte las firmas para presentar iniciativas ciudadanas, aunque, se requiere su regulación en el marco normativo.¹²

3.4._ Previsión cuatro: incluir criterios de financiamiento.

El regular el criterio de financiamiento implica reconocer que los promotores de una ILP indirecta requieren recursos económicos, materiales y humanos durante el proceso de recolección de firmas. Identifico que 5 de los 14 países tienen elementos de valor. Argentina señala que se pueden tener “contribuciones privadas anónimas, con excepción de lo producido por colectas populares con una contribución máxima autorizada de cincuenta pesos por persona”, en Brasil “la sociedad civil podrá patrocinar la presentación del proyecto de ley y ser responsable de la recolección de firmas”, en Colombia se establece la obligación de la entrega de informes y de topes de gasto para la campaña de recolección de firmas.

En Latinoamérica dos países regulan el reembolso de lo invertido por los promotores en el proceso de recolección de firmas. Paraguay obliga al Estado a resarcir gastos incurridos por los promotores a razón de dos mil guaraníes por firma de cada elector cuando el proyecto de ley sea convertido en ley. Y Perú regula que las iniciativas normativas que deriven en la expedición de una ordenanza, ley o disposición constitucional otorgan derecho a los promotores para solicitar reembolso de los gastos efectuados ante la autoridad electoral, estas previsiones legales contribuyen a garantizar su gratuidad.

¹² En México han existido propuestas legislativas para incluir herramientas digitales en la recolección de firmas, pero, las propuestas no han sido aprobadas. Por ejemplo, en el 2023 el senador de MORENA Ricardo Monreal propone una reforma a la ley orgánica del congreso general para incluir que las cámaras impulsen la participación ciudadana por medio de plataformas digitales que permitan la presentación de iniciativas ciudadanas. Y en el 2020 el diputado del PAN Ernesto Robledo Leal propone el uso de la firma electrónica.

3.5._ Previsión quinta: incluir la participación de la ciudadanía en comisión o pleno del poder legislativo.

Facultar que los promotores de una ILP indirecta participen en el procedimiento legislativo ya sea en comisión o pleno, posibilita que le den seguimiento a su propuesta, puedan garantizar su discusión y puedan presentar argumentos a favor de su aprobación. Esta previsión se incorpora en 8 países, pero, varían las formas de participación ciudadana: en Brasil pueden participar en comisión o en pleno tomando la palabra para discutir el proyecto de ley, en Ecuador pueden participar en el debate del proyecto de la iniciativa popular normativa en el órgano correspondiente, en Perú pueden participar 2 representantes para la sustentación y defensa en las comisiones dictaminadoras y en Honduras pueden participan 10 ciudadanos en la discusión en pleno (habría que valorar la calidad e incidencia del proceso deliberativo).

Por otro lado, en Argentina pueden participar los promotores en comisión y en Colombia puede participar el vocero en todas las etapas del trámite (no especifican la modalidad de su participación). En República Dominicana se les invita a los promotores a las reuniones de la comisión -no hace referencia a que pueda hablar- y en México participa en comisión un representante para exponer el contenido de la propuesta y tiene el uso de la voz antes del inicio del proceso de deliberación y votación.

3.6._ Previsión sexta: plazos de tiempo para que la ILP indirecta inicie su procedimiento legislativo o sea dictaminada por el poder legislativo.

En 8 países se regula un plazo de tiempo -expresado en días, meses o años- en el que el poder legislativo deberá iniciar el procedimiento legislativo o incluso debe dictaminar la ILP indirecta. Lo cual es positivo al garantizar que la iniciativa tendrá un debate, una votación y un dictamen, pudiendo evitar que la iniciativa quede pendiente de dictaminar.

Se identifica en Argentina en la ley 24.747 en su artículo 11 “admitido el proyecto de ley por iniciativa popular ante la Cámara de Diputados de la Nación, el Congreso deberá darle expreso tratamiento dentro del término de doce meses”, en Costa Rica en la Ley 8491 en el artículo 6 “los proyectos de iniciativa popular deberán ser votados en la Asamblea Legislativa, en un plazo máximo de dos años, y vencido este plazo, el proyecto de ley no ha sido votado en primer debate, deberá de ser conocido y sometido

a votación, en la sesión inmediata siguiente del Plenario Legislativo o de la Comisión con Potestad Legislativa”. Ecuador señala un plazo máximo de 180 días donde se deberá empezar a tratar la iniciativa, en Guatemala solo menciona que debe ocuparse sin demora alguna del asunto planteado -lo cual resulta ambiguo-. Honduras establece que se deberá discutir 15 días después de ser presentada en el pleno.

En México cumplidos los plazos en los términos que establecen los reglamentos, sin que haya dictamen de las comisiones, la Mesa Directiva incluirá el asunto en el orden del día de la sesión inmediata siguiente. En el art. 182 del reglamento de la cámara de diputados detalla “todo asunto turnado a comisión deberá ser resuelto dentro de un término máximo de 45 días, a partir de la recepción formal del asunto”. En Perú se menciona en el art. 13 de la Ley 26300 “el congreso deberá dictaminar y votar el proyecto en el plazo de 120 días del calendario”. Y Venezuela en el art. 205 constitucional señala “la discusión de los proyectos de ley presentados por los electores se iniciará a más tardar en el período de sesiones ordinarias siguiente al que se haya presentado. Si el debate no se inicia dentro del plazo el proyecto se someterá a referendo aprobatorio”.

La gráfica 1 muestra como el número de días para iniciar el procedimiento legislativo o dictaminar una ILP indirecta varía de un país a otro -son etapas diferentes-, por ejemplo en Honduras en 15 días se deberá discutir conocida la iniciativa en pleno (lo que implica su presentación y debate) y en Costa Rica se da el plazo de 626 días para que la iniciativa sea votada (lo que implica que ya fue presentada y discutida). En la gráfica 1 consideré los plazos en días hábiles ya que la legislación es ambigua en especificar si los plazos se expresan en días hábiles.

Gráfica 1. Plazo de tiempo en días hábiles para que la ILP indirecta inicie su trámite o sea dictaminada en países de América Latina.



Fuente: elaboración propia con base en el marco normativo de cada país.¹³

Complementándose con los resultados del siguiente apartado (donde se analizan las experiencias de ILP indirecta en América Latina), países como México y Perú donde se contempla la previsión de incluir plazos de tiempo para que la ILP sea dictaminada o inicie su procedimiento legislativo, se identifica que dichos plazos no son respetados por las legislaturas, por ello, se requiere la incorporación de sanciones o de medios de impugnación para que estos plazos de tiempo sean respetados.

3.7._ Previsión séptima: incluir la facultad para que el promotor pueda subsanar errores.

Dicha previsión la catalogo como una buena práctica y la identifico en 4 países. Brasil en el artículo 252 fracción IX del reglamento interior de la cámara de diputados señala que “un proyecto de ley de iniciativa popular no será rechazado de plano por defectos de lenguaje, lapsus o imperfecciones de técnica legislativa, incumbe a la comisión de constitución y justicia ciudadana la liberen de vicios formales para su regular tramitación”.

Ecuador en el artículo 9 párrafo tercero de la ley orgánica de participación ciudadana señala que “no se podrá rechazar la tramitación de una iniciativa popular, salvo el incumplimiento de uno o varios de los requisitos, el incumplimiento se notificará a la comisión popular promotora, quien podrá subsanarlo en el plazo de 30 días”. México en el artículo 131 inciso d párrafo segundo de la ley orgánica del congreso general señala que cuando la iniciativa no cumpla con los requisitos, el presidente de la cámara prevendrá a los proponentes para que subsane errores u omisiones en un plazo de 15 días a partir de la notificación. Argentina en el artículo 8 de la ley que regula la ILP señala que el órgano legislativo deberá de intimar a los promotores a corregir o subsanar defectos formales.

3.8._ Previsión octava: incluir criterios de impugnación o apelación.

Identifico que 3 países incorporan criterios de impugnación o apelación, aunque varía el objeto de la impugnación. En Colombia la Ley estatutaria 1757 en el artículo 20 inciso b dice que si la iniciativa es negada en comisión podrá ser apelada por el comité

¹³ Para los casos de Argentina que señala el periodo de 12 meses y de Costa Rica que contempla el periodo de dos años, es decir 24 meses, se les resto los 104 días que correspondería a los sábados y domingos que se consideran días inhábiles.

promotor en los términos del reglamento del Congreso de la República ante plenaria y el artículo 166 del reglamento señala que “la plenaria, previo informe de una comisión decidirá si acoge o rechaza la apelación”. Contrario al caso colombiano Paraguay señala que si la ILP indirecta es rechazada por el congreso no se permite ninguna interposición de recurso alguno y en Argentina ante el rechazo del proyecto no admitirá recurso alguno.

Ecuador en el artículo 9 párrafo cuarto de la ley orgánica de participación ciudadana menciona que si el órgano legislativo dictamina como inadmisibile la iniciativa -no tiene que ver con el dictamen del caso colombiano- la comisión promotora podrá solicitar su pronunciamiento ante la Corte Constitucional, las causales por las cuales se determina la inadmisibilidad son por no cumplir con los requisitos exigidos por Ley. México el artículo 132 inciso c párrafo segundo de la ley orgánica del congreso general señala “el representante de los promoventes podrá impugnar la resolución del Instituto Nacional Electoral respecto al cumplimiento del porcentaje requerido de firmas, y será el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación quien resolverá”.

3.9. Índice de países en América Latina con mayor accesibilidad para que una ILP indirecta sea activada y se tenga efectividad legislativa.

*-Se entiende por accesibilidad para que una ILP indirecta sea activada:*¹⁴ a la incorporación de previsiones legales que aumentan la posibilidad de que la ciudadanía pueda promover la activación de este mecanismo y pueda presentar la iniciativa ante el poder legislativo, se relacionan con que se tenga una ley reglamentaria -acceso a información clara u oportuna-, se exijan porcentajes o números de firmas accesibles -que el número de firmas no sea alto-, se incluya el uso de herramientas digitales (plataformas o firma digital) y que se incluyan criterios de financiamiento -ante la necesidad de contar con recurso económico y material para la recolección de firmas-.

*-Se entiende por efectividad legislativa:*¹⁵ a la incorporación de previsiones legales que garantizan que la iniciativa tendrá un procedimiento legislativo, siendo debatida y dictaminada, estas previsiones son; 1) se permita la participación ciudadana durante el procedimiento legislativo -le da seguimiento-, 2) se contemplen plazos para que la iniciativa sea dictaminada -que sea conocida y discutida por los legisladores y

¹⁴ Se retoma el concepto de accesible o accesibilidad presentado en el trabajo de (Suárez, 2017)

¹⁵ Se retoma el concepto de eficaz o efectividad parlamentaria presentado en el trabajo de (Suárez, 2017)

no quede pendiente de dictamen-, 3) se brinde la posibilidad de subsanar deficiencias -se evita que por errores de técnica legislativa u omisiones en los requisitos la iniciativa sea rechazada- y 4) se incluyan criterios de impugnación o apelación.

Para la elaboración del Índice de países en América Latina con mayor accesibilidad para que una ILP indirecta sea activada y se tenga efectividad legislativa se operacionalizaron 8 previsiones legales por las cuales se entiende lo siguiente:

1. Tiene ley reglamentaria: es importante que la ciudadanía tenga información suficiente para activar una ILP indirecta, implica que se cuente con un marco normativo a nivel nacional específico que regule con mayor detalle los requisitos y procedimientos. Se asignó el valor de 1 a países donde se reglamenta este mecanismo en una ley en específico o en una ley de participación ciudadana. Se asignó el valor de 0.5 a países donde se regula en reglamentos o leyes vinculados con el poder legislativo o en el código electoral, dificultándose el acceso a la información. Y se asigna 0 a países donde no se contempla el mecanismo en alguna ley reglamentaria, sólo se regula en la constitución -siendo insuficiente.
2. Porcentaje o número de firmas requeridas: no se busca definir un número de firmas idóneo o fijo para todos los países en América Latina, ya que implicaría dejar de reconocer que la densidad poblacional y el padrón electoral es diferente en cada país. Propongo clasificar la regulación que se le ha dado a este requisito en perspectiva comparada, partiendo del supuesto de que a menor número de firmas requeridas la ciudadanía podrá cumplir de manera más fácil con dicho requisito, y a mayor número de firmas exigidas mayores dificultades tendrá.

Asigné el valor de 1 a países donde se clasifica el número de firmas como bajo, 0.5 a países donde el número de firmas es medio y 0 a países donde el número de firmas es alto. Exigir porcentajes de firmas muy altos puede desincentivar su uso y como se observará en el siguiente capítulo el principal estatus donde quedan la mayoría de las iniciativas es en la etapa

de recolección de firmas, por ello, el considerar porcentajes de firmas bajos o incluir el uso de tecnologías podría facilitar su recolección.

Tabla 4. Asignación de valores con base en el número de firmas requerido en cada país de América Latina.

Valor asignado	Número de firmas requerido	Categoría	Países
1	De 3,000 ¹⁶ a 100,000	Bajo	Ecuador, ¹⁷ Guatemala, Honduras, Nicaragua, Paraguay, Perú y Venezuela ¹⁸ .
0.5	De 100,001 a 500,000	Medio	Costa Rica, México y República Dominicana.
0	Más de 500,000	Alto	Argentina, Bolivia ¹⁹ Brasil y Colombia.

Fuente: elaboración propia con base en los resultados de la tabla número 8.

3. Uso de herramientas digitales: implica el que se regule el uso de herramientas digitales para la recolección de firmas para activar una ILP indirecta con el fin de facilitar su proceso, puede incluir el uso de plataformas electrónicas o de la firma digital. Se le asigna el valor de 1 a países que regulan e implementan herramientas digitales, se le asigna el valor de 0.5 a países que implementan herramientas digitales pero no las regulan en un marco normativo, y se asigna 0 a países que no regulan ni implementan herramientas digitales en el proceso de recolección de firmas para activar una ILP.
4. Incluye criterios de financiamiento: implica incluir criterios sobre el financiamiento de los gastos erogados durante la recolección de firmas, siendo en la mayoría de los países de manera física. Asigné el valor de 1 a países que incorporan el reembolso de lo erogado, garantizando la gratuidad y aplica cuando es convertida en Ley. Asigné 0.5 a países con

¹⁶ Se toma como referencia las 3,000 firmas que se requieren en Honduras para la activación de la ILP indirecta, es el país en América Latina que exige el menor número de firmas.

¹⁷ Se toma como referencia el número de firmas requerido para promover una ILP indirecta vinculada con leyes.

¹⁸ Se toma como referencia el número de firmas requerido para promover una ILP indirecta vinculada con leyes.

¹⁹ En el caso de Bolivia se le da dicho valor ya que no se regula un porcentaje o número de firmas.

criterios del financiamiento ambiguos y 0 a países que no incluyen criterios.

5. Se permite la participación ciudadana dentro del procedimiento legislativo: se considera que se faculte a los promotores el participar en el proceso de discusión o dictaminación de la iniciativa (en comisión, en pleno o en ambos). El promotor puede darle seguimiento al procedimiento legislativo e incluso agregar argumentos a favor de su aprobación. Se asignó el valor de 1 a países donde dicha previsión se incorpora y 0 a países donde no se considera.
6. Contempla plazos de tiempo para que la iniciativa inicie su procedimiento o sea dictaminada: garantiza que la ILP indirecta inicie su procedimiento legislativo y que sea conocida y discutida por las y los legisladores. Asigné 1 a países donde se establece un plazo de tiempo definitivo expresado en días, meses o años, asigné 0.5 a países donde se contempla un plazo de tiempo ambiguo y 0 a países donde no se contempla un plazo de tiempo.
7. Brinda la posibilidad de subsanar deficiencias: implica que el promotor tenga la facultad de subsanar ciertas deficiencias una vez presentada su iniciativa. Asigné 1 a países donde dicha previsión está presente, 0.5 a países donde su regulación es ambigua y 0 a países donde no se considera. La importancia de su incorporación radica en que se le permita al promotor subsanar errores de técnica legislativa y que por dichos errores no sea rechazada o desechada, también permite que el promotor pueda subsanar omisiones o errores al momento de cumplir con los requisitos de ley.
8. Incluye criterios de impugnación o apelación: se faculta a los promotores el impugnar la resolución del poder legislativo al ser presentada una ILP y que esta haya sido rechazada, asigné 1 a países donde esta medida existe, la considero positiva ya que le permite a la ciudadanía garantizar el debido proceso de su iniciativa y se evita que la iniciativa sea archivada sin tener un debate y una argumentación sobre las posturas a favor y en

contra. Asigné 0.5 a países donde la impugnación sólo es posible ante los resultados de la validación de firmas o para apelar la inadmisibilidad de la iniciativa (no cumplió con ciertos requisitos) y asigné 0 a países donde no se regula.

Una vez realizada la operacionalización y sumatoria de las 8 previsiones legales descritas anteriormente, en la siguiente tabla 5 se ilustra -de manera descendente- como los países en donde se considera que el marco normativo tiene mayor accesibilidad para que una ILP indirecta sea activada y se tenga efectividad legislativa son Ecuador (5.5 de 8 puntos), Perú (5 de 8 puntos) y México (5 de 8 puntos).

Tabla 5. Índice de países en América Latina con mayor accesibilidad para que una ILP indirecta sea activada y tenga efectividad legislativa.

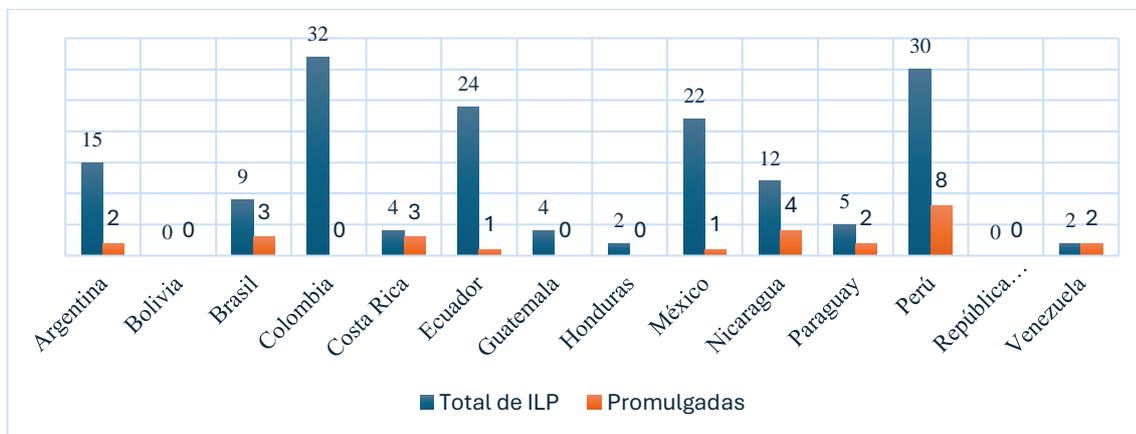
País	Accesibilidad para ser activada				Efectividad legislativa				Total
	Tiene Ley Reglamentaria	Porcentaje o número de firmas requeridas	Uso de plataforma o firma digital-electrónica.	Incluye criterios de financiamiento	Permite la participación ciudadana	Contempla plazos para que la iniciativa inicie su trámite o sea dictaminada	Brinda la posibilidad de subsanar deficiencias	Incluye criterios de impugnación o apelación	
1.Ecuador	1	1	0	0	1	1	1	0.5	5.5
2.Perú	1	1	0	1	1	1	0	0	5
2.México	0.5	0.5	0.5	0	1	1	1	0.5	5
3.Honduras	1	1	0	0	1	1	0	0	4
3.Argentina	1	0	0	0.5	1	1	0.5	0	4
4.Colombia	1	0	0	0.5	1	0	0	1	3.5
4.Paraguay	0.5	1	1	1	0	0	0	0	3.5
5.Brasil	0.5	0	0	0.5	1	0	1	0	3
6.Costa Rica	1	0.5	0	0	0	1	0	0	2.5
6.República Dominicana	1	0.5	0	0	1	0	0	0	2.5
7.Nicaragua	1	1	0	0	0	0	0	0	2
8.Venezuela	0	1	0	0	0	0.5	0	0	1.5
8.Guatemala	0	1	0	0	0	0.5	0	0	1.5
9.Bolivia	0	0	0	0	0	0	0	0	0

Fuente: elaboración propia con base en las constituciones nacionales y leyes reglamentarios de cada país.

4. Experiencias de ILP indirectas identificadas en América Latina.

Identifico 161 ILP indirectas a nivel nacional en latinoamérica, pero, muchos países no tienen un registro de las que no logran el porcentaje de firmas. La gráfica 2 muestra que los países más activos son Colombia con 32, Perú con 30,²⁰ Ecuador con 24 y México con 22. Los resultados cambian si se analizan las aprobadas, ya que Perú tiene 8, Nicaragua 4, Brasil y Costa Rica 3 (la barra azul ilustra el total de ILP identificadas y el color naranja del total de las identificadas extrae las aprobadas).

Gráfica 2. Total de ILP indirectas identificadas y aprobadas por país en América Latina incluye las que quedaron en el proceso de recolección de firmas y las que fueron presentadas al poder legislativo.

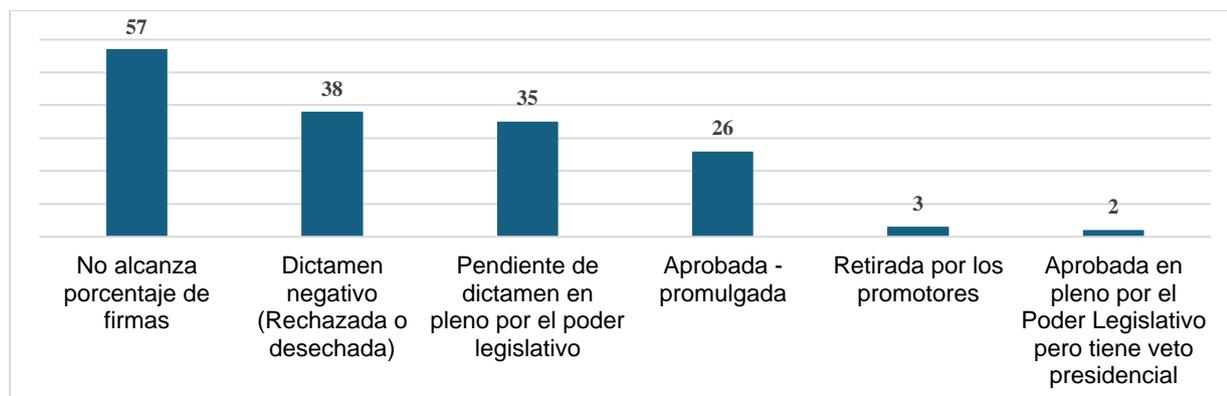


Fuente: elaboración propia con base en portales electrónicos de los órganos legislativos y electorales, notas periodísticas y los trabajos de (Hevia, 2010; Suárez, 2017)

La siguiente gráfica 3 muestra las 161 ILP indirectas identificadas a nivel nacional en América Latina hasta abril del 2024, las principales etapas en donde estas quedan son dos. Primera: la etapa de recolección de firmas con 57 casos y se vincula con el proceso de activación (los promotores no cumplen con el número de firmas exigido). Segunda: la etapa del procedimiento legislativo donde en 38 casos las ILP indirectas fueron dictaminadas como negativas (rechazadas y archivadas). También en 35 casos están pendientes de un dictamen (se carece de debate y/o votación).

²⁰ En Perú el portal electrónico de la Oficina Nacional de Procesos Electorales informa que de julio del 2001 a febrero del 2024 se vendieron 244 kits para iniciar con la recolección de firmas para activar una ILP indirecta. Las 30 ILP que se reportan en esta investigación cumplieron con el porcentaje de firmas e iniciaron su trámite legislativo ante el Congreso Nacional. Algunas ILP pueden estar en la etapa de recolección de firmas debido a que la legislación no señala un plazo de tiempo para realizar la recolección.

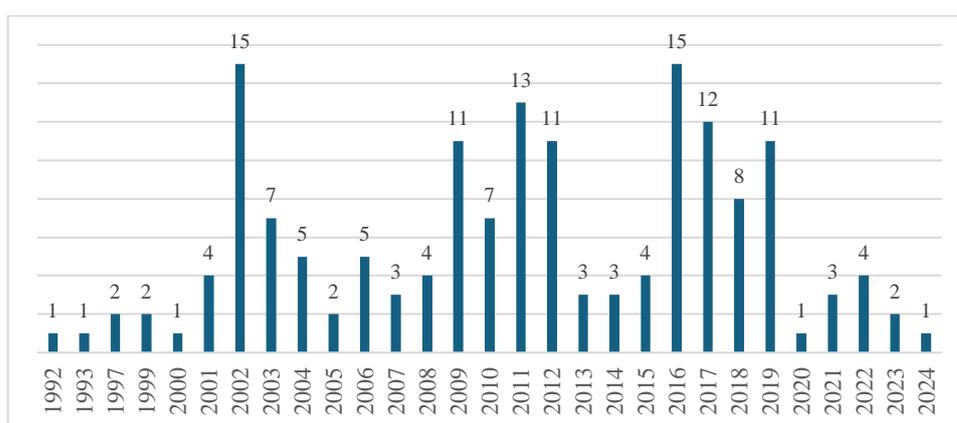
Gráfica 3. Estatus de las 161 ILP indirectas identificadas a nivel nacional en latinoamérica hasta abril del 2024.



Fuente: elaboración propia con base en (Hevia, 2010; Suárez, 2017) y consultando portales electrónicos de los órganos legislativos, de órganos electorales y notas periodísticas.²¹

La gráfica 4 muestra que la activación de la ILP indirecta en América Latina desde 1999 hasta 2024 es constante pero cambia la intensidad de su utilización. Y deduzco que su uso no puede observarse como un proceso lineal sino como un proceso fluctuante con altas y bajas, surgiendo como olas participativas. Sin olvidar, que su activación puede obedecer a contextos particulares de cada país.

Gráfica 4. Evolución año con año de ILP identificadas en América Latina incluye las que quedaron en el proceso de recolección de firmas y las que fueron presentadas al poder legislativo.



²¹ Refleja las que quedaron en el proceso de recolección de firmas y las que se presentaron al poder legislativo.

Fuente: elaboración propia consultando portales electrónicos de los órganos legislativos y electorales, notas periodísticas y los trabajos de (Hevia, 2010; Suárez, 2017)²²

Posibles explicaciones para entender los puntos más altos del 2002, 2011 y 2016 implica acercarse a lo que ocurría en los países donde se dan más casos. En el 2002 Argentina tiene 7 de las 15 experiencias, ese año atravesaba una fuerte crisis económica, encuentro que la mayoría de las iniciativas se relacionaban con economía. En el 2011 en Ecuador identifiqué 7 de las 13 experiencias, ese año se celebró un referéndum-consulta con 10 preguntas planteadas por el gobierno de Rafael Correa que buscaban reformas en diversos ámbitos como el sistema judicial, seguridad, medio ambiente, medios de comunicación, etc. -y tal vez la ciudadanía intentó hacer un contra peso-.

En México en el 2016 se dan 6 de las 15 experiencias y ese año la iniciativa Ley de Responsabilidades Administrativas tuvo un número importante de firmas, cobró relevancia el tema y el mecanismo en medios de comunicación y la iniciativa fue aprobada -con modificaciones- lo cual pudo motivar a que otros actores activaran la ILP indirecta -se da un efecto bola de nieve-. Y en 2016 Colombia tiene 6 experiencias, el país vivía ese año una movilización social por los acuerdos de paz entre el gobierno de Juan Manuel Santos y las FARC, lo que derivó en un plebiscito por la paz, dos de las seis iniciativas se vinculaban con el tema de la paz.

²² El año tomado como referencia corresponde a cuando se identifica que la iniciativa es presentada ante el órgano legislativo y en los casos donde quedaron en el proceso de recolección de firmas se toma como referencia cuando son presentadas ante la institución encargada de validar el porcentaje de firmas.

4.1._ El estatus de las ILP indirectas identificadas en América Latina.

En orden descendente se muestran las 161 iniciativas que identifico al realizar la búsqueda en 14 países donde se incorpora constitucionalmente el mecanismo y se detalla el estatus en que se encuentran (abril del 2024).

Tabla 6. Mapeo del estatus de las ILP indirectas en América Latina hasta el mes de abril del 2024.

Pais	No alcanza el porcentaje de firmas	Dictamen negativo (rechazada, desechada o archivada)	Pendiente de dictamen por el poder legislativo	Retirada por los promotores	Aprobada en pleno por el poder legislativo, pero tiene veto presidencial	Aprobada (convertida en legislación)	Total
Colombia	27	3	0	2	0	0	32
Perú	0	10	12	0	0	8	30
Ecuador	11	5	7	0	0	1	24
México	6	7	7	1	0	1	22
Argentina	12	0	1	0	0	2	15
Nicaragua	0	8	0	0	0	4	12
Brasil	0	0	4	0	2	3	9
Paraguay	1	1	1	0	0	2	5
Costa Rica	0	0	1	0	0	3	4
Guatemala	0	2	2	0	0	0	4
Honduras	0	2	0	0	0	0	2
Venezuela	0	0	0	0	0	2	2
Bolivia	0	0	0	0	0	0	0
República Dominicana	0	0	0	0	0	0	0

Fuente: elaboración propia con base en (Hevia, 2010; Suárez, 2017) y consultando portales electrónicos de los órganos legislativos, de órganos electorales y notas periodísticas.

Para mejor comprensión del estatus que tienen las 161 ILP indirectas descritas en la tabla anterior, se señala a que se hace referencia con cada uno de los estatus:

-Estatus de que no alcanza el porcentaje o número de firmas: son 57 iniciativas que no cumplieron con la presentación o con la validación del número de firmas exigidas por la ley para que pudieran iniciar su procedimiento legislativo. Colombia tiene 27 casos, pero es el país en la región que exige el mayor número de firmas. Argentina tiene 12 casos, pero, se exige que la recolección sea en 6 distritos. Ecuador tiene 11 casos, México tiene 6 y Paraguay tiene 1.

-Estatus de dictamen negativo: son 38 iniciativas que fueron tratadas por el poder legislativo y tuvieron un dictamen negativo, es decir, fueron rechazadas, desechadas o archivadas, la mayoría de los casos se dan en Perú con 10, Nicaragua con 8 y México con 7. En Perú los promotores pueden participar en la comisión dictaminadora sustentando y defendiendo su propuesta y en México participan los promotores presentando la iniciativa, sin embargo, a pesar de dicha previsión legal se dictaminaron las iniciativas en sentido negativo.

-Pendientes de dictamen por el poder legislativo: 35 iniciativas no han sido discutidas o dictaminadas por las legislaturas, muchas de las iniciativas tienen años que debieron iniciar su procedimiento legislativo, reflejando un desinterés por parte de las legislaturas. Perú tiene 12 casos del 2002 al 2016, Ecuador 7 casos del 2009 al 2023 y México 7 casos del 2014 al 2022. La legislación prevé un plazo de tiempo para que se dictamine en Perú, se inicie su procedimiento en Ecuador y se resuelva en comisión en México -lo que no ocurre-. Una explicación puede ser que se carece de sanciones y de medios de impugnación ante la omisión.

Por ejemplo, en México²³ los promotores de diversas iniciativas promovieron un medio de impugnación llamado juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano (JDC) ante el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación buscando garantizar que se cumplan los plazos de tiempo para que el poder legislativo dictamine sus iniciativas. Destaca el caso de Ivonne Ortega Pacheco donde la sentencia del Tribunal Electoral solicitó una excitativa para que el poder legislativo

²³ Los números de recursos son: SUP- JDC-1755/2016, SUP-JDC- 61/2017, SUP-JDC-470/2017 y sentencia SUP-JDC-470/2017, SUP-JDC-1867/2019 (determinan infundada la omisión), y SUP-JDC-1145/2019 (fundada la omisión).

dictamine su iniciativa, se retomó la tesis de la jurisprudencia XXIII/2015 señalando que es interés jurídico lo que tienen los ciudadanos para controvertir la omisión de los órganos legislativos de dictaminar proyectos de iniciativa ciudadana (legislación Sinaloa). La iniciativa fue dictaminada en sentido negativo.

-ILP retirada por los promotores: son 3 iniciativas, una en Colombia en 2004 retirada por el exmagistrado Carlos Sáchica Aponte encaminada a permitir la reelección presidencial. La segunda en 2021 por el funcionario público Miguel Pérez Figueredo encaminada a combatir la corrupción. La tercera iniciativa retirada se da en México en el 2017 promovida por la Asamblea Nacional de Usuarios de Energía Eléctrica (ANUEE) y el Sindicato Mexicano de Electricistas (SME) para establecer constitucionalmente el derecho humano a la energía eléctrica. No identifique las causales por las cuales fueron retiradas dichas iniciativas, pudiendo ser por presiones políticas, desinterés de los promotores o debido a que pudieron existir otras propuestas legislativas en el mismo sentido.

-Aprobada en pleno por el poder legislativo, pero tiene veto presidencial parcial: son 2 iniciativas en Brasil, una en 2007 promovida por organizaciones comerciales con el fin de que los consumidores estén informados de los impuestos que gravan bienes y servicios a través del documento fiscal o en soporte electrónico en el momento de la compra, en diciembre del 2012 la cámara de diputados la dictamina como transformado en la Ley Ordinaria (12741/2012) vetado parcialmente. La segunda data de 1992 donde se buscaba crear al Consejo y el Fondo Nacional de Vivienda Popular, en junio del 2005 se señala que es transformado en Ley Ordinaria, pero fue vetado parcialmente.

- Aprobadas y convertidas en legislación: son 26 ILP indirectas que después de tener un procedimiento legislativo fueron aprobadas y convertidas en legislación como lo ilustra la siguiente tabla.

Tabla 7. ILP indirectas aprobadas en países de América Latina.

País	Año	Temática o marco normativo al que hace referencia la iniciativa
Argentina	2002	Propuesta de Ley para derogar jubilaciones del sector público “jubilaciones sin privilegio” (se presentan 500 mil firmas)
Argentina	2002	Propuesta de Ley: El hambre más urgente (se presentan 1,200,000 firmas)
Brasil	2009	Propuesta de Ley Ficha Limpia (inelegibilidad de candidatos tuvo 1.6 millones de firmas)

Brasil	1999	Transformada en Ley Ordinaria 9840/1999, incluye la imposibilidad de registrar al candidato que dé, ofrezca o prometa una ventaja personal o bien a cambio del voto, es decir, delito de compra de votos (presentada con 952,314 firmas)."
Brasil	1993	Transformada en Ley Ordinaria 8930/1994 que dispone sobre los crímenes atroces (la matanza realizada por el escuadrón de la muerte como un crimen atroz).
Costa Rica	2008	Reforma a Ley n. 7317 de Conservación de la Vida Silvestre (se presentan 138,000 firmas expediente 17054).
Costa Rica	2012	Reformas al Código Penal Ley n. 4573 y reformas de la Ley de Bienestar de los Animales, Ley. n 7451 buscando evitar el maltrato animal (expediente 18625).
Costa Rica	2021	Propuesta de reforma al artículo 148 del Código Electoral, que rige la inscripción de candidaturas. En el caso de las candidaturas a la presidencia de la República deberán presentar, además, el programa de gobierno de su partido político respectivo.
Ecuador	2009	Proyecto de Ley Reformatoria a Ley de Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial (se presentan 29,000 firmas, se presentaron 9 proyectos legislativos sobre el tema)
México	2016	Propuesta para crear la Ley General de Responsabilidades Administrativas (Ley 3 de 3) se presentaron 310,283 firmas.
Nicaragua	2015	Ley de Pensión Reducida por Vejez para las Personas Aseguradas por el Instituto Nicaragüense. Transformada en Ley 900.
Nicaragua	2009	Ley de los Derechos de las Personas con Discapacidad. Transformada en Ley 763.
Nicaragua	2003	Ley Creadora del Colegio Profesional de Medicina y Cirugía de Nicaragua. Ley 702.
Nicaragua	2003	Ley General de Aguas Nacionales. Transformada en Ley 620.
Paraguay	2022	Ley que promueve por medio de incentivos impositivos y de visibilidad la producción y la difusión de mensajes en forma de anuncios en medios de comunicación masiva destinados a concientizar a la población sobre temas de interés público.
Paraguay	2022	La ley 834/1996 "Que establece el código electoral paraguayo", en sus artículos 266 al 275, reglamenta este artículo constitucional (Uso de firmas electrónicas para iniciativas populares) se presenta con 80,000 firmas.
Perú	2015	Propone Ley de penalización del maltrato de animales domésticos y animales silvestres en cautiverio, publicación de la Ley 30407 (Se agrupan diversas iniciativas).
Perú	2012	Ley que prohíbe el maltrato y sacrificio animal como parte de espectáculos públicos o privados, publicación de la Ley 30407 (Se agrupan diversas iniciativas)
Perú	2011	Propone la Ley General de las Personas con Discapacidad y de implementación de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, publicación de la Ley 29973.
Perú	2008	Propone Ley de Universalización de la Seguridad Social y Aseguramiento Universal en Salud (se agrupa con otras iniciativas, es publicada en 2009).
Perú	2004	Proyecto de Ley de Radio y Televisión (Publicado El Peruano, Ley 28278).
Perú	2002	Ley que excluye a la Empresa Petroperú de la lista de empresas a privatizar.
Perú	2001	Modificación a la Constitución del Proyecto de Ley N°864 Proyecto de Ley de Devolución de Dinero del FONAVI a los Trabajadores
Perú	2000	Puertos:enapu-deroga d.l.25882, proceso privatización, se identifica como promulgado en Ley en el trabajo de (Suárez, 2017), pero no se encuentra mayor información del contenido.
Venezuela	2011	Crear Ley para la Regularización y Control de Arrendamientos de Viviendas (17,000 firmas).
Venezuela	2011	Crear Ley de Medios Comunitarios, Alternativos y Comunicación.

Fuente: elaboración propia con base en (Hevia, 2010; Suárez, 2017) y consultando portales electrónicos de los órganos legislativos, de órganos electorales y notas periodísticas.

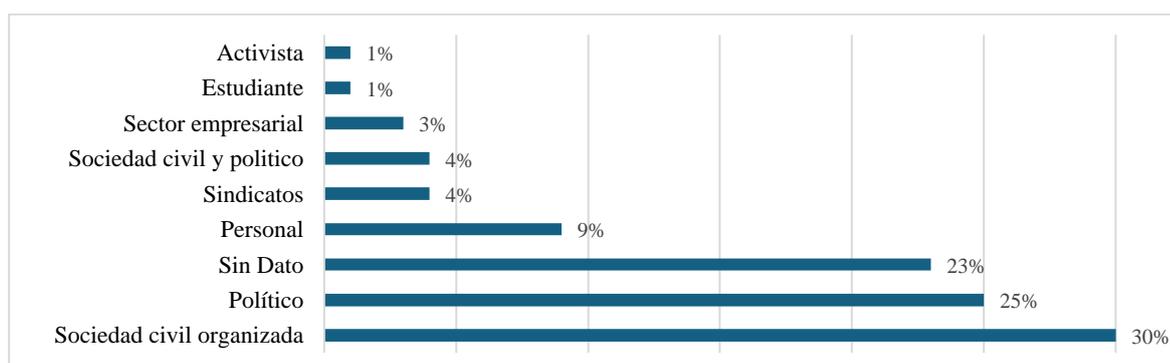
Destaca en la tabla anterior que en Costa Rica, Nicaragua y Perú las iniciativas han tenido éxito en temas vinculados con protección al medio ambiente y en contra del maltrato animal, también en Nicaragua y Perú las iniciativas destinadas a garantizar los derechos de las personas con discapacidad han sido aprobadas, y en Costa Rica, México y Brasil las iniciativas aprobadas han ido encaminadas a mejorar la postulación de candidatos para un proceso electoral y combatir la corrupción.

Su aprobación puede interpretarse como victorias de los movimientos o de la sociedad civil, entendidas no como el logro completo de sus metas más importantes (Arato et al., 1999), sin olvidar que los efectos de los movimientos sociales en la *policy* pueden medirse analizando el logro de bienes colectivos, por ejemplo, en el proceso legislativo se manifiesta en el establecimiento de la agenda política, el establecimiento del contenido de la legislación y en la promulgación de la legislación (Amenta y Young (1999) en López Leyva, 2012). Adicionalmente, resultaría interesante observar dichos resultados o impactos de manera acotada, desmenuzando sus efectos particulares (López Leyva, 2012).

4.2._ *Los diversos actores que promueven la ILP indirecta en América Latina.*

En pocos casos se identifica la información referente a la organización que pertenecía el promotor de la iniciativa, lo que implicó el buscar información en portales electrónicos para identificar la organización a la que pertenecía o con la que se relacionaba el promotor. De las 161 experiencias en 37 de ellas no pude identificar el nombre del promotor, lo que representa el 23% en la gráfica 7 como “Sin Dato”.

Gráfica 4. Tipo de actores que promueven una ILP indirecta en América Latina



Fuente: elaboración propia con base en (Hevia, 2010; Suárez, 2017) y consultando portales electrónicos de los órganos legislativos y notas periodísticas.

La gráfica 4 muestra que el principal actor que promueve una ILP indirecta en América Latina es la sociedad civil con un 30% e incluye dentro de la categoría²⁴ a organizaciones de la sociedad civil, asociaciones civiles, movimientos sociales o redes de apoyo entre asociaciones. Una posible explicación del 30% es debido al requisito del porcentaje de firmas requerido para activar una ILP indirecta, he implica el que ciertas organizaciones tengan recursos económicos y materiales.

Identifico que la sociedad civil en América Latina ha decidido incluir dentro de su repertorio de incidencia a la ILP indirecta, buscando posicionar un tema en la agenda legislativa. He identificado que en la mayoría de los casos los promotores tienen un trabajo previo vinculado con el tema objeto de la iniciativa. Por ejemplo, en Argentina en 2002 diversos sectores lograron la aprobación de “Ley el hambre más urgente”, donde se suman Poder Ciudadano, Vox Populi, Grupo Sophía, Fundación Andreani, la Red Solidaria y medios de comunicación la Nación y el canal América TV. En Brasil en 2009 un movimiento de diversas asociaciones logró juntar 1.6 millones de firmas para la aprobación de la “Ley ficha limpia” vinculada con el combate a la corrupción y mejorar la idoneidad de los candidatos.

En Costa Rica en el 2012 diversos activistas del movimiento animalista vinculados con la Asociación para el Bienestar y Amparo Animal y promotores de la Marcha contra el maltrato animal, lograron la aprobación de reformas para penalizar y evitar el maltrato animal, y además en 2008 la Asociación Preservacionista de Flora y Fauna Silvestre (APREFLOFAS) por medio de su presidente Gino Biamonte logran reformas a la Ley de Conservación de la Vida Silvestre.

En la anterior grafica 4 existe un segundo actor con un 25% que activa ILP indirectas denominado “político” y se refiere a que las iniciativas fueron promovidas por funcionarios públicos o políticos con diversos cargos a nivel municipal, local o nacional -antes, durante o después de presentar la iniciativa-. Destaca Colombia con 17 casos

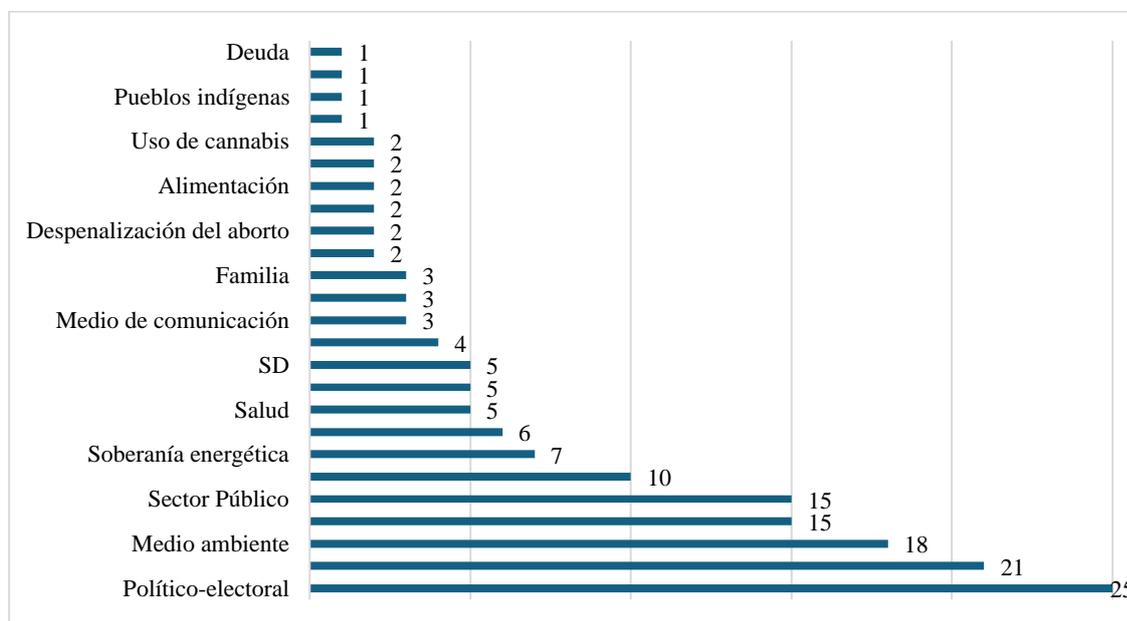
²⁴ Sociedad civil entendida como una esfera de interacción social entre la economía y el Estado, compuesta ante todo de la esfera íntima (en especial la familia), la esfera de las asociaciones (en especial las asociaciones voluntarias), los movimientos sociales y las formas de comunicación pública. La sociedad civil moderna se crea por medio de formas de autoconstitución y automovilización (Arato & Cohen, 2000).

(la normatividad faculta a algunos servidores públicos)²⁵ Perú tiene 9, México 7, Paraguay 4, Ecuador y Brasil 1 caso. Los sindicatos o centrales obreras en 7 casos han utilizado este mecanismo para impulsar iniciativas vinculadas con sus agremiados o con derechos laborales. Y el sector empresarial también ha utilizado el mecanismo, aunque en menor medida.

4.3._ Las temáticas sobre las cuales se han activado ILP indirectas en América Latina.

La gráfica 5 muestra los temas sobre los cuales se han activado las 161 ILP en los países de América Latina y que implican una diversa y pluralidad de temáticas.

Gráfica 5. Temas sobre los que se han activado ILP indirectas en América Latina



Fuente: elaboración propia consultando portales electrónicos de los órganos legislativos y portales electrónicos.

Después de identificar y categorizar las temáticas que se promovieron en las 161 ILP indirectas, identifiqué que destaca la temática denominada político-electoral con 25 casos donde se proponen reformas al sistema electoral, al sistema de partidos, derechos políticos o que impacta en el sistema político. El segundo tema va encaminado a introducir reformas al código penal o al sistema de justicia con 21 casos, y el tercer tema se relaciona con producir mejoras en la protección del medio ambiente,

²⁵ El artículo 155 constitucional señala que 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.

de los animales, de recursos naturales, etc. Las temáticas sobre las que se buscan activar ILP indirectas en América Latina son diversas y plurales.

5._ Conclusiones.

Respecto al diseño institucional de la ILP indirecta, un primer requisito para activarla es cumplir con el número de firmas, en latinoamérica varía de un país a otro este requisito y se carece de una justificación en su regulación. El diseño institucional de la ILP indirecta debe garantizar la incorporación de plazos para que sea dictaminada, además de sanciones o medios de impugnación, debe contemplar criterios de financiamiento que permitan cubrir los gastos erogados ante la recolección de firmas y se debe garantizar la participación ciudadana en el procedimiento legislativo. Identifico medidas que catalogo como buenas prácticas:

1. En Brasil al iniciar su trámite se le designará un legislador que será el encargado de darle seguimiento al proceso. En Venezuela si el debate no se inicia en el siguiente periodo ordinario, la iniciativa se someterá a referendo aprobatorio. En Ecuador si no se inicia el trato de la iniciativa en el plazo estipulado entrará en vigor y en caso de rechazo o modificación no consentida por la Asamblea, los promotores podrán solicitar al Ejecutivo una consulta popular para decidir entre la propuesta original o la resultante de la tramitación en el poder legislativo. En Perú el proyecto de ley rechazado en el Congreso puede ser sometido a referéndum y cuando los promotores juzguen que al aprobarla se le han introducido modificaciones sustanciales que desvirtúan su finalidad primigenia podrán solicitar referéndum.

La operacionalización de las 8 variables descritas anteriormente da como resultado que los países con un marco normativo con mayor accesibilidad para que una ILP indirecta sea activada y tenga efectividad legislativa son Ecuador, Perú y México. Y se puede establecer una relación entre la incorporación en el marco normativo de estas 8 previsiones con el número de ILP indirectas promovidas por la ciudadanía en América Latina, ya que estos tres países son de los más activos en la región: Perú con 30 experiencias, Ecuador con 24 y México con 22.

Se identifican en latinoamérica 161 ILP indirectas a nivel nacional promovidas principalmente por organizaciones de la sociedad civil y existen dos etapas donde

quedan dichas iniciativas: en el proceso de recolección de firmas con 57 casos y en el procedimiento legislativo donde 38 tuvieron un dictamen negativo y 35 están pendientes de dictaminar. Por ello, surgen las siguientes reflexiones:

- En la etapa de recolección de firmas existen retos para que la ciudadanía u organizaciones de la sociedad civil puedan movilizar recursos económicos-físicos para cumplir con los porcentajes de firmas, ya que son requeridas en casi todos los países de manera física bajo ciertos formatos (Honduras pide la huella dactilar). Y además no se contempla el uso de tecnologías como plataformas o firma digital para facilitar el proceso de recolección, identifico que la firma electrónica se incorpora en Paraguay desde el 2022.
- El que las iniciativas se encuentren pendientes de un dictamen, es decir, congeladas en el poder legislativo, implica que se tiene el reto de considerar e incluir en la legislación previsiones como sanciones o medios de impugnación con el fin de que se respeten los plazos de tiempo para debatir o dictaminar las iniciativas, lo que garantiza su debido procedimiento legislativo. Considerando además incluir de manera obligatoria el carácter preferente o de urgencia –lo cual ha dado resultados positivos en Austria-.
- La ILP indirecta al ser rechazada, desechada o archivada durante su procedimiento legislativo implica diversos escenarios, el deseable sería que se tuvo un proceso deliberativo que concluyó en su negativa. Pero, identifico debilidades institucionales, ya que es un reto para la ciudadanía el posicionarla en la agenda legislativa y cabildear, lo que implica implementar mecanismos que permitan procesos de deliberación, interacción e intermediación entre la ciudadanía y las legislaturas.

Las 26 ILP indirectas que se aprobaron y se convirtieron en legislación en los países de Argentina, Brasil, Costa Rica, Ecuador, México, Perú, Paraguay y Nicaragua ilustran ser un logro de este mecanismo de participación ciudadana, en donde sus promotores después de un largo procedimiento legislativo encontraron una ventana de oportunidad para impulsar sus causas por medio de la ILP indirecta, sin embargo, resulta fundamental identificar y analizar aquellos factores sociopolíticos que resultaron ser clave en el proceso legislativo.

Bibliografía.

- Altman, D. (2010). *Direct Democracy Worldwide*. Cambridge University Press. <https://doi.org/10.1017/CBO9780511933950>
- Arato, A., Avritzer, L., Cohen, J., de la Peña, G., San Juan, C., Serrano, E., Tarrés, M. L., & Varela, R. (1999). *La sociedad civil: De la teoría a la realidad* (1a, reimpresión eds.). El Colegio de México. <https://doi.org/10.2307/j.ctv6mtcjq>
- Arato, A., & Cohen, J. (2000). *Sociedad civil y teoría política, México: FCE, 2000, 703p* (5). Fondo de Cultura Económica. <https://biblat.unam.mx/es/revista/signos-filosoficos/articulo/cohen-jean-y-andrew-arato-sociedad-civil-y-teoria-politica-mexico-fce-2000-703p>
- Concha, H. A. (1996). Iniciativa legislativa popular. 968-36-4831-2. <http://ru.juridicas.unam.mx:80/xmlui/handle/123456789/15497>
- Expósito, E. (2017). La participación directa del ciudadano en el Parlamento. Una visión desde el ordenamiento constitucional español (The Direct Participation of the Citizen in the Parliament. An Approach from the Spanish Constitutional Legal System). *Oñati Socio-Legal Series*, 7(5), Article 5.
- Fernández, Á. (2023a). La iniciativa ciudadana europea y su reforma en 2019: Un balance teórico-práctico. (Spanish): *Revista Española de la Transparencia*. *Revista Española de la Transparencia*, 18, 331–356. <https://doi.org/10.51915/ret.257>
- Fernández, Á. (2023b). Teoría y práctica de la iniciativa legislativa popular en España: Estudios de Deusto. *Estudios de Deusto*, 71(1). <https://doi.org/10.18543/ed.2792>
- Garita, A., Montañó, L. M., & López, M. (2012, agosto 9). *La Iniciativa y el dictamen legislativos*. Micrositio del Senado de la República. https://micrositios.senado.gob.mx/documentos_apoyo_parlamentario/files/11_Iniciativa_Legislativa.pdf
- Hernández, (teodoro) Yan Guzman. (2019). La iniciativa legislativa popular en América Latina—Un análisis comparado en clave axiológico-procedimental. *Revista de Investigações Constitucionais*, 6, 35–59. <https://doi.org/10.5380/rinc.v6i1.58984>
- Hevia, F. (2010). La iniciativa legislativa popular en América Latina. *Convergencia Revista de Ciencias Sociales*, 52, Article 52. <https://convergencia.uaemex.mx/article/view/1184>
- Huntington, S. (1994). *La tercera ola: La democratización a finales del siglo XX* (J. Delgado, Trad.). Paidós Ibérica.
- Ley 24.754. Ley de Iniciativa Legislativa Popular en Argentina (1996). <https://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/ley-24747-41025/texto>

- Ley 136-15 Regula la Iniciativa Legislativa Popular en República Dominicana (2015).
<https://memoriahistorica.senadord.gob.do/items/689e91af-1890-4d01-98cb-bbc4eea08382>
- Ley 475. Ley de Participación Ciudadana en Nicaragua (2003).
http://www.oas.org/juridico/spanish/mesicic3_nic_ley475.pdf
- Ley 834/96. Código Electoral Paraguayo (1996).
https://www.oas.org/es/sap/deco/moe/Paraguay2013/docs/CODIGO_ELECTORAL.pdf
- Ley 8491 que regula a la Iniciativa Popular en Costa Rica (2006).
<https://observatorioplanificacion.cepal.org/sites/default/files/instrument/files/leydeiniciativapopular.pdf>
- Ley 26300. Ley de los Derechos de Participación y Control Ciudadana en el Perú (1994).
https://www.gob.pe/busquedas?term=Ley+26300&institucion=congreso-de-la-republica&topic_id=&contenido=&sort_by=none
- Ley de Mecanismos de Participación Ciudadana en Honduras (2013).
<https://observatorioplanificacion.cepal.org/es/marcos-regulatorios/ley-de-mecanismos-de-participacion-ciudadana-de-honduras-decreto-190>
- Ley Estaturaria 1757 (2015).
http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1757_2015.html
- Ley Orgánica de Participación Ciudadana en Ecuador (2010).
https://observatoriop10.cepal.org/sites/default/files/documents/ley_organica_de_participacion_ciudadana.pdf
- Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos (2022).
<https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LOCGEUM.pdf>
- López Leyva, M. A. (2012). Los movimientos sociales y su influencia en el ciclo de las políticas públicas. *Región y sociedad*, 24(55), 159–197.
- Marco, J. (2009). La iniciativa legislativa popular en España (o el mito de Sísifo). *Revista General de Derecho Constitucional*, 8.
https://www.iustel.com/v2/revistas/detalle_revista.asp?id_noticia=408377
- Reglamento interior de la Cámara de Diputados de Brasil (2023).
<https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao/regimento-interno-da-camara-dos-deputados>
- Soto, F., & Suárez, O. (2024). *La Iniciativa Popular de Norma en Chile ¿un trasplante normativo?. Estudio a partir de la experiencia comparada*. (Primera edición). Tirant lo Blanch.

- Suárez, O. (2017). *La iniciativa de agenda en América Latina y la Unión Europea* [Http://purl.org/dc/dcmitype/Text, Universidad Complutense de Madrid]. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/tesis?codigo=129512>
- Suárez, O. (2018). La digitalización de la iniciativa legislativa popular en América Latina y la Unión Europea: Perspectivas para México. *Democracia&Elecciones*. https://www.academia.edu/35689917/La_digitalizaci%C3%B3n_de_la_iniciativa_legislativa_popular_en_Am%C3%A9rica_Latina_y_la_Uni%C3%B3n_Europea_Perspectivas_para_M%C3%A9xico
- Suárez, O. (2019). *Iniciativa legislativa popular: Análisis de la iniciativa de agenda en América latina y la Unión Europea*. Tirant lo Blanch.
- Suárez, O. (2022). La reforma pendiente de la iniciativa legislativa popular. *Revista de Derecho Político*, 115, Article 115. <https://doi.org/10.5944/rdp.115.2022.36332>
- Suárez, O., & Welp, Y. (2019). *¿Papel mojado? Análisis de la Iniciativa Legislativa Popular en Colombia | Estudios Políticos*. <https://revistas.udea.edu.co/index.php/estudiospoliticos/article/view/334429>
- Welp, Y., & Suárez, O. (2017). ¿Cambio o Cumbia? Análisis de la Iniciativa de Agenda en América Latina. *Revista Boliviana de Ciencia Política*, 1.